

RENÉ DE WECK

LA
REPRÉSENTATION
DIPLOMATIQUE
DE LA SUISSE

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR

PARIS

FONTEMOING & C^{ie}, ÉDITEURS

4, RUE LE GOFF (ve)

1911

*Thèse
Fribourg e/o.
1911.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA REPRÉSENTATION DIPLOMATIQUE
DE LA SUISSE

41753

RENÉ DE WECK

LA
REPRÉSENTATION
DIPLOMATIQUE
DE LA SUISSE

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR



PARIS

FONTEMOING & C^{ie}, ÉDITEURS

4, RUE LE GOFF (V^e)

1911

Avant-propos

On ne manquera pas à signaler dans cette étude d'importantes lacunes. L'auteur n'a garde de les vouloir celer : il essayera du moins d'en justifier quelques unes.

Et d'abord, il était assez malaisé d'assigner au sujet d'exactes limites. Ceci est une thèse de doctorat en droit. C'est pourquoi, des deux parties — historique et juridique, — qui composent l'ouvrage, la première a été délibérément sacrifiée à la seconde : on n'a eu recours à l'histoire que pour y trouver un acheminement, une introduction à l'examen des questions de droit.

Parmi ces questions, de nature complexe et d'importance inégale, on n'a retenu que celles qui intéressent l'exercice par la Suisse du *jus legationis* actif. Ainsi circonscrit, le problème n'en demeurerait pas moins ardu. Le petit nombre des documents officiels, les incertitudes de la jurisprudence, le fait qu'aujourd'hui encore notre représentation extérieure

n'est pas organisée d'une manière définitive, tout cela commandait de préférer des omissions volontaires dans un tableau restreint mais objectif à des solutions incertaines dans un exposé plus complet et sans doute plus brillant.

Au surplus, on ne saurait écrire rien d'intangible sur une institution relativement récente et susceptible de se transformer dans l'avenir selon des modes impossibles à prévoir.

L'auteur n'a eu d'autre dessein que d'attirer l'attention du lecteur sur un certain nombre de points que l'on connaît peu ou mal. Il lui reste à souhaiter que d'autres étudient plus minutieusement le vaste sujet dont il n'a su tirer que les quelques indications qu'on va lire et à remercier ceux dont l'obligeance et les conseils l'ont aidé dans sa tâche ; il se fait un devoir et un plaisir d'assurer de sa particulière gratitude MM. G. Graffina et P. Dinichert, secrétaire et secrétaire-adjoint au Département politique fédéral, Max de Diesbach, directeur de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg, et Marcel Godet, directeur de la Bibliothèque nationale suisse.

Mars 1911.

PREMIÈRE PARTIE

Note liminaire

Pour écrire, même d'une manière très succincte, l'histoire diplomatique d'un pays, il faudrait exposer tout le jeu compliqué de sa politique étrangère — dont la diplomatie n'est en somme qu'un facteur, — expliquer toutes les actions et réactions, pacifiques ou belliqueuses, que ce pays a exercées sur les Etats voisins ou subies de leur part, étudier enfin le rôle personnel de tous les envoyés qui l'ont représenté au dehors et de ceux aussi qu'entretenaient sur son territoire les autres nations. Il va sans dire qu'un travail de cette envergure ne saurait trouver place ici ¹. Les pages qui suivent ne sont que des notes rapides sur le développement de notre représentation extérieure. On n'y trouvera, sur l'histoire diplomatique de l'ancienne Suisse, que des indications très sommaires, soulignées par quelques exemples; par contre, nous avons cru devoir entrer dans quelque détail à partir du moment où nos légations commencent à revêtir le caractère d'une institution permanente relevant du droit pu-

¹ Il faut espérer que ce vaste sujet sera, un jour où l'autre, en ce qui concerne la Suisse, complètement exploré. Jusqu'à ce jour, les érudits se sont attachés davantage à l'histoire des ambassades et légations étrangères en Suisse qu'à celle de nos agences diplomatiques à l'étranger. Cf., entre autres, les excellents ouvrages de MM. Ed. Rott, *Histoire de la représentation diplomatique de la France auprès des cantons suisses*; Steffens et Reinhardt, *Die Nuntiatur von G.-F. Bonhomini*.

blic suisse. Et surtout, nous avons tenu à marquer l'influence exercée, en tout temps, sur les divers organes de nos relations internationales, par les bouleversements politiques qui, des vieilles Liges de la Haute Allemagne, ont formé peu à peu l'Etat fédératif actuel, régi par la Constitution de 1874. Il convenait, en effet dans une étude de ce genre, de montrer quels rapports d'étroite dépendance vis-à-vis des changements constitutionnels ont caractérisé, dès l'origine, l'évolution de notre service diplomatique.

C'est pourquoi nous avons divisé cet exposé en trois chapitres, dont chacun correspond à une période importante de l'histoire politique de la Confédération. La première de ces divisions s'arrête à la proclamation de la République Helvétique en 1798. La seconde embrasse toute l'époque troublée qui s'étend de 1798 à 1848 et que signalent de perpétuels changements de régime : République unitaire, Confédération helvétique sous le protectorat du Médiateur, Pacte réactionnaire de 1815. La troisième division enfin est consacrée à la Suisse moderne, régénérée par la Constitution de 1848 qui assure à l'Etat fédératif une structure presque définitive, grâce à un judicieux partage de la souveraineté entre le pouvoir central et les cantons, et répond largement aux aspirations de la démocratie victorieuse.

~~~~~

## CHAPITRE PREMIER

---

### La représentation extérieure de la Suisse avant 1798

Au point de vue du droit international, on ne saurait guère parler pour la Suisse de l'exercice du *jus legationis* avant le traité de Westphalie, qui fut la première sanction officielle de son indépendance. En fait, bien avant 1648, la Diète, au nom du corps helvétique, les cantons pour leur compte personnel, recevaient et envoyaient des missions diplomatiques. Mais, tandis que, dès le milieu du XV<sup>e</sup> siècle, la cour de France, par exemple, était représentée d'une manière quasi permanente auprès des cantons suisses et de leurs alliés et confédérés<sup>1</sup>, ceux-ci ne déléguaient aux princes étrangers que des députations temporaires, chargées de négocier certaines affaires déterminées conformément aux instructions de leurs mandants.

C'est ainsi que nous voyons sous le règne de Henri III, en 1581, les Suisses mener en commun une campagne énergique pour obtenir le paiement des sommes que leur devait la Couronne et envoyer dans ce but au roi de France une « ambassade comminatoire », qui fut reçue le 17 janvier 1582<sup>2</sup>.

Quelques années plus tard, en 1595, les députés confédérés, réunis en diète à Baden, apprenaient que la

---

<sup>1</sup> Rott, *Op. cit.*, t. I, p. IV.

<sup>2</sup> *Ibid.*, II, p. 239.

Franche-Comté était envahie par les Espagnols de Philippe II à qui la disputaient, avec l'aveu tacite de Henri IV, les Lorrains du comte de Nassau. Comme les Liges suisses s'étaient, par traité, porté garantes de l'intégrité de cette province, la Diète résolut l'envoi, tant au roi de France qu'aux autorités de la Franche-Comté, d'une ambassade solennelle, composée de députés du Corps helvétique, qui offrirait aux deux parties une médiation désintéressée<sup>1</sup>.

A l'époque qui nous occupe, lorsque des missions de ce genre — et l'on en pourrait multiplier les exemples — paraissaient motivées par l'intérêt général de l'alliance des XIII cantons, c'était la Diète qui en prenait l'initiative et qui traçait aux délégués choisis par elle leur ligne de conduite. Il n'est donc pas inutile de placer sous les yeux du lecteur le jugement d'un historien bien informé sur le rôle de cette assemblée ; l'auteur a spécialement en vue le début du XVII<sup>e</sup> siècle, mais on peut étendre au siècle précédent et au suivant la portée de ces lignes :

« Cette Diète était encore sans pouvoir politique proprement dit ; le travail politique dont elle s'acquittait résultait de la libre entente ; la volonté de la majorité ne pouvait pas contraindre la minorité. Mais elle incarnait pourtant l'idée d'un Etat unifié, ou du moins en offrait la façade parfois imposante ; ses décisions avaient pour le moins une autorité morale qu'on aurait tort de déprécier. Les puissances étrangères y voyaient la représentation officielle de la Confédération. Elle s'occupait d'affaires auxquelles on attribuait — d'une façon un peu arbitraire, il faut le dire, — un caractère d'intérêt général et non simplement confessionnel ou local. Elle concluait des traités avec d'autres Etats, surveillait les services

---

<sup>1</sup> Rott, *Op. cit.*, II, p. 477.

mercenaires et discutait les questions de guerre. Elle envoyait des ambassades aux gouvernements étrangers dans des buts déterminés et entendait les ambassadeurs étrangers dont elle avait reçu les lettres de créance » <sup>1</sup>.

Il arrivait parfois que des missions diplomatiques créées par la Diète ne représentassent pas tous les cantons : c'est ce qui se produisit en 1582, quand la Diète de Soleure eût, en juillet, renouvelé l'alliance avec la France. Les ambassadeurs des cantons et de leurs alliés qui échangèrent avec Henri III, le 2 décembre, à Notre-Dame de Paris, le serment de l'alliance ne comptaient parmi eux aucun représentant de Berne ni de Zurich et n'avaient aucun mandat pour traiter au nom de ces deux cantons <sup>2</sup>.

Les cantons, d'ailleurs, exerçaient aussi, isolément ou par groupes, le droit d'ambassade. La diète ne songeait point à le leur contester et les querelles religieuses occasionnées par la Réforme allaient leur donner lieu d'en user largement <sup>3</sup>.

On voit, par exemple, en 1529, les envoyés des cantons de Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwald et Zoug signer à Feldkirch, dans le Vorarlberg, avec les envoyés de l'Autriche un traité connu sous le nom de *Ferdinandischer Bund*, spécialement dirigé contre les cantons protestants.

En 1578, le secrétaire de la ville de Lucerne, Rennwald Zyzat, est envoyé par son gouvernement au duc de Savoie pour conclure une alliance avec lui <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Dirauer, *Histoire de la Confédération suisse*, ouvrage traduit de l'allemand par A. Reymond. Lausanne, Payot, 1910 ; in-8° ; t. III, pp. 497-498.

<sup>2</sup> Rott, *Op. cit.*, II, 251.

<sup>3</sup> Ottiwell Adams et Cunningham, *La Confédération suisse*. Ed. française par G. Loumyer, 1890, p. 128.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 128.

A partir du XVII<sup>e</sup> siècle, les cantons catholiques entretenaient, pendant des périodes parfois fort longues, des agents permanents, à Madrid, à Milan et à Rome.

Dans la ville des Papes, le capitaine de la Garde suisse était d'ordinaire revêtu d'un certain caractère diplomatique, ce qui n'empêchait point que d'autres personnages ne fussent, de temps en temps, accrédités près le Saint-Siège en qualité d'agents de la Suisse catholique.

Il arrivait aussi, mais plus rarement, que les cantons réformés envoyassent des missions spéciales à la cour de certains princes : tel fut le cas pour Louis XIV. Plus tard, on parla d'organiser une représentation diplomatique stable de ces mêmes cantons, mais, à cause des frais, le projet fut formellement écarté en 1731<sup>1</sup>.

Il peut sembler étrange que, dans son ensemble, l'Alliance des XIII cantons, n'ait pas réussi à se donner avant 1798 une représentation extérieure permanente, alors qu'elle constituait depuis assez longtemps, aux yeux de l'Europe, un Etat doué d'une certaine personnalité juridique<sup>2</sup>.

Ce fait s'explique cependant par les considérations suivantes :

1<sup>o</sup> La Suisse, avant 1798, était une confédération d'Etats, réunis par la seule nécessité de se fortifier mutuellement contre des dangers extérieurs communs. Lorsque ces dangers ne paraissaient pas imminents — et par-

---

<sup>1</sup> Annexe I au message du Conseil fédéral du 27 juin 1867. *Feuille féd.* 1867, II, p. 331-332.

<sup>2</sup> Les recès des anciennes Diètes prouvent qu'il fut question, vers le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, d'accréditer, au moins à Paris, un représentant à demeure du Corps helvétique. Mais cette pensée ne reçut pas d'exécution. Cf. Krütli, *Eidgenössischen Abschiede* (1649-1680), t. VI, 1<sup>re</sup> partie, II, pp. 28, 30, 40, 41, 46, 60, 63, 208, 226, 227, 353, 426, etc.

fois même hélas ! à l'heure où ils menaçaient l'existence de la patrie, — le lien fédéral se montrait fort relâché. Dans ces conditions, en face de l'autonomie presque illimitée des cantons, il devenait à peu près impossible d'organiser une représentation diplomatique commune.

2° Les intérêts politiques opposés des cantons catholiques et des cantons protestants, donnant à leurs rapports internationaux une base nettement confessionnelle, enlevaient tout objet à l'activité d'une diplomatie uniquement helvétique.

3° Enfin, à ces deux causes essentielles, il en faut ajouter une troisième, d'un ordre plus mesquin, mais d'une importance égale : l'absence d'une caisse fédérale où l'on pût puiser pour subvenir aux dépenses qu'une telle institution eût entraînées<sup>1</sup>.

\* \* \*

Les ambassades extraordinaires, investies d'un mandat déterminé, étaient donc le seul instrument dont usât, sous l'Ancien Régime, la diplomatie de nos ancêtres, lorsqu'il s'agissait de défendre à l'étranger les intérêts communs de leur alliance. « Les cantons suisses écrivait Wicquefort<sup>2</sup> en 1680, n'ont point d'ambassadeurs, ni de ministres résidents ou ordinaires, à Rome, en France, en Espagne, ni ailleurs... Les avantages qu'ils remportèrent des trois batailles qu'ils donnèrent à Charles, dernier duc de Bourgogne, et les expéditions qu'ils firent en Italie pour et contre la France, sous les règnes de Charles VIII, de Louis XII et de François I<sup>er</sup>, leur acquirent une si haute réputation de valeur, que les princes

---

<sup>1</sup> Témoignage de Wicquefort : « Les cantons n'ont point de fonds particuliers pour les ambassades, ni pour les autres dépenses de cette nature ».

<sup>2</sup> *L'Ambassadeur et ses fonctions*. Cité par Rivier, *Principes du droit des gens*, I, pp. 431-432.

voisins crurent devoir rechercher leur alliance. Il se sont maintenus en cette possession depuis ce temps-là et reçoivent des ambassadeurs chez eux sans en envoyer ailleurs, sinon pour des occasions fort extraordinaires.... ».

On se tromperait gravement en assimilant les missions provoquées par ces « occasions extraordinaires » à celles qu'emploient aujourd'hui encore en certaines circonstances, les Etats modernes. L'organisation, la composition, le cérémonial des anciennes ambassades helvétiques, les conditions dans lesquelles elles voyageaient, leurs rapports tant avec la Diète et les cantons qu'avec les princes qui les recevaient présentaient parfois nombre de particularités curieuses dont il serait intéressant de noter quelques-unes.

Bréquigny nous apprend entre autres, à propos de l'ambassade d'obédience de 1512, que les envoyés suisses se rendirent à l'audience royale sans lettres de créance, « alléguant que, selon leurs usages, il n'était pas besoin qu'on certifiât par écrit la foi qu'on devait à leur mission <sup>1</sup> ».

Un ouvrage tout récent, auquel nous renvoyons le lecteur curieux de détails, permet de se faire une idée assez exacte du caractère que revêtaient les missions diplomatiques des ligues suisses <sup>2</sup>. Evidemment, on ne saurait tirer d'un exemple particulier des conclusions générales : cependant, l'histoire de l'ambassade dépêchée par les Confédérés à Louis XIV en 1663 montre quelques uns des inconvénients propres à une pratique suivie, depuis longtemps déjà, en ces matières.

---

<sup>1</sup> *Notices et extraits des manuscrits de la Bibliothèque du roi* (1787), t. II, pr. 572. Cité par Rivier, *Op. cit.*, I, p, 462. — En d'autres occasions, les diplomates de l'ancienne Suisse se conformèrent sur ce point à l'usage général.

<sup>2</sup> Tony Borel, *Une ambassade suisse à Paris (1663), ses aventures et ses expériences*. — Préface de M. C. Lardy, ministre de Suisse en France. — Paris, Fontemoing ; Lausanne, Payot ; 1910 ; in-8°.

Il s'agissait d'échanger à Paris le serment ratifiant l'alliance franco-suisse dont l'habileté de M. de la Barde, ambassadeur de France avait obtenu le renouvellement à la Diète de Soleure<sup>1</sup>. Par la souplesse de ses intrigues, par son service d'informations très étendu et très sûr, grâce aussi à l'or du Roi, ce diplomate avait amené les Suisses aux sentiments qu'il jugeait propres à servir les intérêts de la Couronne. Les négociations portaient sur un double objet : militaire — là, tout le profit était pour la France — et commercial — ici, les Suisses pouvaient espérer quelque avantage. De la Barde réussit à rejeter à l'arrière plan les questions économiques et, en flattant habilement les chefs militaires, à obtenir pour celles qui intéressaient son maître une solution conforme aux dessein du Grand Roi.

En somme, l'ambassade suisse de 1663 fut entre les mains du diplomate français un instrument docile. Elle était composée de trente-six délégués des cantons, ayant rang d'ambassadeurs, de quatre-vingt-sept attachés choisis dans la parenté et l'entourage des premiers et de quatre-vingt-dix-sept hérauts, domestiques et conducteurs de chevaux. Deux députés élus non par la Diète, mais par les commerçants suisses et revêtus d'ailleurs au même titre que les ambassadeurs du caractère diplomatique, une délégation spéciale de Fribourg, chargée de négocier certaines affaires particulières à ce canton, complétaient cette imposante mission, véritable petite armée de 227 hommes et 180 chevaux.

Selon la coutume instaurée par ses prédécesseurs, Louis XIV avait assumé tous les frais. A toutes les

---

<sup>1</sup> Cette alliance datait de la paix perpétuelle conclue à Fribourg, en 1516, avec François I<sup>er</sup>. Alors déjà elle avait été ratifiée par l'envoi à Paris d'une ambassade dont le chef était Pierre Falk, avoyer de Fribourg. On l'avait renouvelée sous Henri III en 1582 et sous Henri IV en 1602.

étapes du voyage, les envoyés suisses furent somptueusement traités par les officiers du roi chargés de leur rendre les honneurs ; leur entrée à Paris prit les proportions d'un grand évènement et, dans la capitale, les fêtes données en leur honneur, les cadeaux dont on les combla passèrent en magnificence tout ce qu'ils pouvaient attendre. Mais leur œuvre politique fut assez médiocre : sollicités par mille spectacles nouveaux, circonvenus par d'adroits courtisans, cédant au vertige des plaisirs sans cesse renouvelés qu'on leur offrait, ils perdirent peu à peu de vue le but de leur mission. Satisfaits des faveurs que le roi voulait bien leur accorder, en particulier, pour leur cantons ou leur famille, ils négligèrent les intérêts d'ensemble de la Confédération. Leur manque de vigilance et la souplesse de leurs partenaires français firent que la partie se termina tout à l'avantage de ces derniers : le traité non seulement devait faire des Suisses, jusqu'à la chute de la monarchie, les plus fidèles défenseurs du trône de France, mais il eut pour effet de les maintenir vis-à-vis de ce pays dans une demi sujétion, dûe à l'abandon des clauses qui, dans les alliances précédentes, déterminaient et restreignaient l'emploi par le roi des contingents confédérés.

Mais si les ambassadeurs en titre, par une complaisance qui alla pour plusieurs jusqu'à la vénalité, manquèrent gravement aux devoirs de leur charge, les envoyés adjoints à la mission, Escher et Hochreutiner, représentants de l'industrie et du commerce suisse, se montrèrent, dans l'accomplissement d'une tâche plus humble, dignes de tous éloges. Restés à Paris après le départ de l'ambassade, ils défendirent, avec un robuste bon sens et une ténacité que Colbert ne put s'empêcher d'admirer, les anciennes franchises accordées par les rois de France aux marchands suisses et menacées par les projets protection-

nistes du ministre. Leur opiniâtreté ne fut pas inutile, puisqu'elle obtint un accord commercial, en somme fort satisfaisant et dont la durée fut prodigieuse si on la compare à celle des conventions à brève échéance en usage aujourd'hui.

Le contraste est curieux de ces deux hommes, mécontents d'eux mêmes après avoir déployé une rare énergie et accompli un grand effort couronné d'un résultat à tout le moins très honorable, et des trente-six ambassadeurs qui s'attardent, avant d'entrer dans Paris, à discuter des questions de préséance et s'inquiètent de savoir s'ils pourront garder leur chapeau en présence du roi, puis bâclent la ratification du traité et s'en vont, gavés de soupers fins, chargés de présents, laissant les députés commerçants se morfondre pendant de long jours encore dans les antichambres des ministères.

Encore une fois, il ne faut pas conclure du particulier au général. On peut néanmoins trouver dans l'odyssée de 1663 quelques enseignements. Elle fait apparaître quelques-uns des vices inhérents aux usages diplomatiques de l'ancienne Suisse. Personnel trop nombreux, diplomates improvisés, mal préparés à leur tâche délicate rivalités de personnes, de castes et de cantons, condition humiliante et dangereuse d'ambassadeurs entretenus non par l'Etat qui les envoie, mais par le prince qui les reçoit : tout cela se retrouve, à des degrés divers, dans un grand nombre de missions analogues — et tout cela n'est guère à l'honneur des méthodes employées.

Et d'autre part, la supériorité dont firent preuve en 1663 les envoyés du commerce et de l'industrie comporte aussi une leçon : elle montre dans quel sens évoluera pour se perfectionner l'institution diplomatique et que seule une sérieuse formation professionnelle de ses agents leur permettra de rendre des services effectifs.



## CHAPITRE II

---

### De 1798 à 1848

#### SECTION I. — *La République Helvétique (1798-1803).*

A la Confédération étrangement bigarrée du XVIII<sup>e</sup> siècle finissant, à cet assemblage disparate formé par les vicissitudes de l'histoire : *cantons souverains* — les uns régis par des patriciats, les autres organisés démocratiquement, — *pays alliés* — principautés ecclésiastiques ou séculières, abbayes, républiques, villes libres, — *pays sujets* — appartenant soit à un seul canton, soit à plusieurs à la fois et gouvernés par leurs maîtres selon des modes différents ; — à cette mosaïque faite de morceaux très divers, réunis par le ciment résistant mais vieilli d'alliances, de lois et de coutumes séculaires, l'intervention française substitue brusquement, par la vertu d'une Constitution promulguée à coups de canon, gravée sur le sol helvétique à la pointe des baïonnettes, la République une et indivisible de 1798.

Nous n'avons pas à juger l'œuvre de la République Helvétique,<sup>1</sup> mais seulement à constater l'influence exercée par elle sur le développement de notre représentation extérieure, tant à raison de sa constitution même que d'une politique imposée par les faits.

---

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Confédération Suisse*, trad. Mentha, 1891.

La première constitution de la République Helvétique, qui ne fut guère populaire en Suisse<sup>1</sup>, subit, au cours de son éphémère existence, d'assez nombreux changements, peu importants du reste. Si elle ne réussit pas à gagner les suffrages du peuple — et toute notre histoire explique assez les causes de cet échec, — si elle fut toujours violemment attaquée, si, pour les citoyens auxquels on l'imposa du 12 avril 1798 au 10 mars 1803, elle n'exprima jamais, comme l'écrivait M. Hilty, que « la théorie officielle mais toujours contestée de la République », en revanche, elle eut, au point de vue qui nous occupe, de très réels mérites et une action efficace.

Et d'abord, elle instituait une autorité exécutive suprême, le Directoire, composé de cinq membres et chargé d'orienter d'un commun accord toute la politique nationale<sup>2</sup>. Au dessous de ce collège politique investi de pouvoirs très étendus, quatre ministres, nommés par lui, dirigeaient les principales divisions de l'administration centrale<sup>3</sup>.

L'art. 82 de la Constitution donnait expressément au Directoire le droit de nommer, de rappeler et de destituer les agents diplomatiques<sup>4</sup>. Ceux-ci étaient placés sous la surveillance du ministre des affaires étrangères et de la guerre, par l'entremise duquel s'effectuaient leurs relations ordinaires avec le gouvernement helvétique.

---

<sup>1</sup> On l'appelait couramment le « livret infernal ».

<sup>2</sup> Art. 71. — Nous donnons ces indications et celles qui suivent d'après le texte du projet du 28 mars 1798, mis en vigueur sans modifications importantes. On trouvera ce texte dans *Aktensammlung aus der Zeit der helvetischen Republik*, I, p. 567 et sqq.

<sup>3</sup> Art. 84.

<sup>4</sup> C'est là, croyons nous, le premier texte constitutionnel qui fixe explicitement le mode d'élection des agents diplomatiques suisses. Il est permis de regretter que les Constitutions de 1848 et de 1874 n'aient pas édicté à cet égard des règles aussi précises, ce qui eut évité bien des contraverses et des tâtonnements.

La première légation permanente créée par le Directoire helvétique fut naturellement celle de Paris, imposée par la nécessité d'être en rapports constants avec la grande République qui s'était érigée en tutrice, autoritaire et vigilante à l'excès, de la nôtre. La Suisse nomma donc, le 27 avril 1798, un ministre plénipotentiaire près le Directoire de la République française, en la personne du Soleurois Zeltner, auquel on adjoignit Jenner, de Berne, comme conseiller de légation et en vue surtout de négocier un traité de commerce <sup>1</sup>.

Le 5 juillet de la même année, on envoyait à Milan un autre Bernois, Haller, en qualité de ministre près le gouvernement de la République Cisalpine <sup>2</sup>. Haller ne demeura qu'un an à ce poste et la légation de Milan ne fut repourvue que le 18 août 1800.

Dès la fin de l'année 1799, en effet, se manifesta une réaction fédéraliste dont Aloys Reding, adversaire irréductible des idées françaises, fut le promoteur. Cette réaction amena la chute du Directoire et de profonds changements dans la politique extérieure de la Suisse, changements qui se traduisirent par des remaniements dans le personnel du service diplomatique.

Jenner, plus dévoué que Zeltner aux vues du nouveau gouvernement, remplaça son chef, le 13 janvier 1800, à la tête de la légation de Paris, où il y resta jusqu'au 12 décembre de la même année <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La création de légations permanentes n'entraîna point l'abandon des missions spéciales en honneur sous l'Ancien Régime. C'est ainsi qu'en 1799, le citoyen Maurice Glayre fut envoyé à Paris pour obtenir que la France renonçât à l'alliance conclue le 19 août 1798, alliance très onéreuse pour nous, et qu'elle reconnût notre neutralité. Ces démarches furent d'ailleurs infructueuses. Cf. Hilty, *Op. cit.*, p. 340, n. et *Aktenammlung aus der Zeit der helv. Republik*, t. IV, *passim*.

<sup>2</sup> *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 331.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 304.

Les intérêts suisses dans la Cisalpine furent confiés à un sieur Taglioretti, nommé le 18 août 1800 avec le titre peu reluisant d' « agent » qu'il échangea le 19 janvier 1801 contre celui de chargé d'affaires<sup>1</sup>.

Enfin, pour bien marquer aux yeux de l'Europe combien il préférerait l'Autriche monarchique et catholique à la France républicaine et libre-penseuse, le gouvernement d'Aloys Reding accréditait en 1801 à la cour de Vienne, en qualité d'ambassadeur Bernard-Gottlieb-Isaac de Diesbach, Bernois. Cet homme semble avoir été quelque peu ébloui par l'éclat de sa nouvelle position : il couta fort cher à la Suisse, si l'on en croit les documents de l'époque. Aussi ne tarda-t-on pas à le réduire au rang de ministre pour le rappeler définitivement le 26 mai 1802<sup>2</sup>.

L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution helvétique du 20 mai 1802 ne fut d'ailleurs pas étrangère à ce rappel<sup>3</sup>. Aussi devons-nous, avant de poursuivre cet exposé, signaler les dispositions nouvelles qui eurent quelque influence sur le développement de notre service des affaires étrangères<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 331.

<sup>2</sup> On trouve dans *Aktensammlung aus der Zeit der helvetischen Republik*, VII, p. 993 et sqq., de nombreux extraits de la correspondance diplomatique de Diesbach. — Quant à la sympathie du gouvernement de Reding pour les puissances monarchiques, elle se révèle encore dans son projet, qui ne fut d'ailleurs pas réalisé, d'envoyer en Russie, comme ambassadeur, le baron Bernard de Lentulus. *Ibid.*, VII, p. 990.

<sup>3</sup> Pour mettre un terme à l'état d'anarchie dans lequel se débattait alors notre pays, le Premier Consul avait élaboré pour lui un projet de Constitution, appelé Constitution de la Malmaison et daté du 29 mai 1801. Ce projet dont le chapitre XX de l'Acte de Médiation reproduit, au moins pour l'esprit, plusieurs dispositions essentielles, ne fut pas adopté par la Constituante de Berne. On en trouvera le texte dans Hilty, *op. cit.*, p. 340 et sqq.

<sup>4</sup> La Constitution de 1802 fut soumise à un vote du peuple, où

La Constitution de 1802, tout en accordant plus à ceux-là qu'à ceux-ci, est une manière de compromis entre fédéralistes et unitaires. « L'administration de la République, lit-on à l'art. 13, embrasse seulement les objets d'un intérêt général et qui sont de l'essence de la souveraineté, tels que la sûreté intérieure et extérieure de la République, les relations d'amitié, de politique et de commerce avec les puissances étrangères ». Comme organe central de la souveraineté, le Directoire est remplacé par un conseil d'exécution de trois membres, formé du Landammann et de ses deux Statthalters, tous trois nommés par le Sénat et choisis dans son sein. Le conseil d'exécution a la direction des affaires extérieures. Il nomme et révoque les agents diplomatiques et de commerce à l'étranger. Il a sous ses ordres cinq secrétaires d'Etat, dont un pour le département des relations extérieures.

Sous le régime instauré par cette constitution nouvelle, le baron de Muller-Muhlegg, dont la famille était depuis longtemps établie à Vienne, y remplaça le fastueux Diesbach. A Milan, il n'y eut pas de changement, non plus qu'à Paris où P. Stapfer<sup>1</sup> avait en 1801 succédé à Jenner et où il représenta la Suisse avec distinction jusqu'à la fin de la période helvétique.

## SECTION 2. — *L'acte de Médiation (1803-1815).*

Le 19 février 1803, Napoléon Bonaparte, consul à vie de la République française, dans une séance solennelle, tenue aux Tuileries, remettait à Louis d'Affry l'Acte de

---

les non-votants furent comptés comme acceptants. Les indications que nous donnons plus loin se rapportent aux art. 13, 47 et 57, qu'on trouvera dans le texte publié par Hilty, *op. cit.*, p. 349 et 355.

<sup>1</sup> P. Stapfer, de Brugg, ancien ministre des sciences et des arts, intelligent et cultivé.

Médiation, en présence de tous les délégués de la Suisse auxquels il avait demandé de collaborer avec lui à la rédaction de cette charte. Le texte en est connu. Bornons-nous donc à rappeler que si la constitution, redevenue *fédérale* (Chap. XX de l'Acte), faisait du Landamman de la Suisse l'intermédiaire des relations diplomatiques, auquel les ministres étrangers remettaient leurs lettres de créance ou de rappel, auquel ils s'adressaient pour les négociations de toute sorte<sup>1</sup>, elle réservait en revanche à la Diète le pouvoir de nommer et d'envoyer les « ambassadeurs extraordinaires »<sup>2</sup>.

En attribuant la nomination des agents diplomatiques à une assemblée dont le caractère primordial était — ou du moins aurait dû être — celui d'une autorité législative, en rendant précaire l'existence même de notre représentation extérieure — ce que fait implicitement l'expression d'*ambassadeurs extraordinaires*<sup>3</sup>, — on revenait à l'Ancien Régime<sup>4</sup>.

La Diète montra d'ailleurs, par son arrêté des 14 et 16 septembre 1803, que tel était bien son dessein. « La Suisse, y déclare-t-elle, n'a aucune légation permanente auprès des puissances étrangères et, lors de missions extraordinaires, qui sont décrétées par la Diète avec le consentement des Cantons, on aura toujours soins de viser à la plus grande économie<sup>5</sup>. »

En fait, cependant, elle n'abolit pas les légations exis-

<sup>1</sup> Art. 17. Hilty, *op. cit.*, p. 420.

<sup>2</sup> Art. 35. *Ibid.*, p. 422.

<sup>3</sup> Cette expression n'avait pas alors le sens purement protocolaire qu'elle revêt aujourd'hui. Dans le texte de l'acte, elle signifie bel et bien l'abandon du système des légations permanentes et le retour à celui des missions spéciales.

<sup>4</sup> Cf. *supra*, pp. 7-8.

<sup>5</sup> *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 340.

tantes, sauf celle de Milan qui fut rétablie presque aussitôt. A Vienne, on laissa M. de Muller-Muhlegg<sup>1</sup>; à Paris, d'Affry fit envoyer son compatriote, le marquis Constantin de Maillardoz.

Le Landamman avait, semble-t-il, fort à faire, à défendre ses agents contre les attaques de la Diète qui, à chaque instant, lui demandait des explications, réclamait la suppression de tel poste, déclarait exorbitant le chiffre de tel traitement<sup>2</sup>. On lit par exemple dans les recès, à la date du 30 juin 1804 : « Le Landammann de la Suisse a présenté, sur les agences diplomatiques à l'étranger, un rapport écrit à la suite duquel la Diète l'a autorisé à maintenir jusqu'à nouvel ordre les ministres à Paris et à Vienne. Pour donner satisfaction aux cantons de Glaris, Grisons et Tessin, le Landammann est autorisé à envoyer à Milan un agent suisse, à condition que les frais soient supportés par les cantons intéressés et non par la caisse centrale ». Et le 6 juillet : « Le Landammann est autorisé, sur le désir de quelques cantons catholiques, mais sans frais pour la caisse centrale, à créer une agence diplomatique à Rome<sup>3</sup> ».

Dans toutes les questions qui touchent à la diplomatie, la pratique de la Diète, sous le régime de l'Acte de Médiation, paraît avoir été bien hésitante. Cette assemblée, guidée par des intentions d'ailleurs très louables, se montrait, semble-t-il, soucieuse à l'excès de ne point obérer les finances fédérales, dussent en pâtir la dignité et le prestige de nos ministres<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il y resta jusqu'à sa mort, survenue en 1824.

<sup>2</sup> *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 337.

<sup>3</sup> *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen, aus den Jahren 1803 bis 1813*; 2<sup>e</sup> éd., Berne, 1886; p. 302 et sqq.; § 118.

<sup>4</sup> Il est vrai que pendant les années 1814 et 1815, c'est-à-dire pendant la période qui précéda et suivit immédiatement l'élaboration

Quant à ces derniers, outre l'inconvénient qu'il y avait pour eux à dépendre étroitement d'un pouvoir législatif dont l'esprit de suite n'était pas toujours la qualité dominante, leur action était en bien des cas paralysée, ou du moins entravée, par la réélection annuelle à laquelle on les soumettait. De plus, le fracas des luttes formidables qui firent crouler le trône de Napoléon couvrit à maintes reprises la voix de nos représentants ordinaires et, dans les moments de répit qui survenaient entre deux batailles, la Suisse fut bien souvent forcée de recourir à d'autres mandataires pour obtenir des vainqueurs du jour le respect de son droit à l'existence<sup>1</sup>.

### SECTION 3. — *Le Pacte de 1815 (1815-1848).*

L'Acte de Médiation ne pouvait survivre à l'Empire. Déjà le 18 novembre 1813, au moment où l'empereur

---

du pacte de 1815, — période signalée par des convulsions qui secouèrent toute l'Europe, marquée par la campagne de France, le traité de Paris, les Cent-Jours, Waterloo, le congrès de Vienne — l'action diplomatique de la Suisse s'exerça moins par l'entremise de ses trois légations que par la voie de nombreuses missions spéciales, officielles ou officieuses, envoyées soit par la Diète, soit par les Cantons.

Ces diverses missions, dans le détail desquels nous ne pouvons entrer, ne faillirent point à leur lourde tâche. Parmi l'effroyable choc des nations, elles parvinrent à faire respecter par l'Europe l'intégrité du territoire helvétique, à obtenir la reconnaissance de la neutralité suisse et même d'avantageuses rectifications de frontières et par là facilitèrent à la Suisse la défense de ses droits dans les conflits futurs. Il était donc juste que la Diète leur consacrat une bonne partie des ressources fédérales — d'ailleurs fort médiocres à cette époque — même aux dépens des chefs de mission permanente.

<sup>1</sup> On trouvera dans *Repertorium der Abschiede der eidg. Tagsatzungen, 1814 — 1848*, II, pp. 14-15, § 77, la liste des missions extraordinaires que la Suisse envoya pendant toute cette période aux différentes cours européennes. — Sur le caractère de notre action diplomatique,

ramenait en France les débris de la Grande Armée, la Diète proclamait la neutralité de la Suisse, dont toute la politique extérieure n'avait dépendu, depuis de longues années que du bon plaisir de Napoléon. Mais la Confédération n'avait pas de soldats. Aussi les alliés ne tardèrent-ils pas à occuper son territoire, sur les sollicitations des patriciens bernois qui tentèrent, à la faveur de l'occupation étrangère, le rétablissement du régime oligarchique. Il se produisit, un peu partout, des manœuvres politiques de toute sorte : on lança des proclamations, on réunit des conférences intercantionales, la majorité des cantons signa un concordat provisoire ; dans certains centres, des mouvements populaires répondirent aux essais de restauration du patriciat.

Le calme se rétablit peu à peu, lorsque le Congrès de Vienne, les 20 mars et 11 juin 1815, eut statué sur les destinées de la Suisse, reconnu sa neutralité perpétuelle et rectifié ses frontières<sup>1</sup>. L'adhésion reconnaissante de la Diète aux décisions des puissances fut suivie de l'élaboration d'une constitution fédérale, supprimant toute autorité directoriale commune et ne conservant que deux fonctionnaires fédéraux, un chancelier et un secrétaire d'Etat.

Chose curieuse, ce nouveau pacte signé le 7 août 1815, qui, à tant d'égards, modifia la physionomie de la Con-

---

de la campagne de France au congrès de Vienne, cf. Edm. Pictet, *Biographie, travaux et correspondance diplomatique de C. Pictet de Rochemont*, Genève, 1892.

<sup>1</sup> La Diète avait désigné, le 12 septembre 1814, pour représenter au Congrès de Vienne le corps helvétique, trois de ses membres, choisis dans les cantons non intéressés à des remaniements territoriaux. Ce furent : le bourguemestre Hans de Reinhard, de Zurich, ancien Landammann de la Suisse, président de la Diète, Jean de Monténach, conseiller d'Etat de Fribourg et Jean Henri Wieland, bourguemestre de Bâle. — *Repert. der Abschiede, 1814-1848*, I, p. 179.

fédération suisse, maintint, en ce qui concerne la représentation extérieure, les dispositions de l'acte de 1803<sup>1</sup>. Son paragraphe 8, alinéa 6, s'exprime ainsi : « Les Envoyés diplomatiques de la Confédération, lorsque de telles missions sont jugées nécessaires, sont nommés et révoqués par la Diète<sup>2</sup> ».

Pas plus que l'arrêté, cité plus haut, des 14-16 septembre 1803, ce texte n'amena la suppression de nos légations. Elles subsistèrent, toujours à titre provisoire, mais ce provisoire, de plus en plus, s'installait. A la Diète, il y avait bien de temps en temps, des attaques contre nos agences diplomatiques, on en réclamait l'abolition, mais en fin de compte, chaque année, les titulaires étaient maintenus dans leur charge par un vote presque unanime<sup>3</sup>.

A Paris, Maillardoz qui s'était retiré avant les Cent-Jours, fut remplacé par le secrétaire de la légation, le Soleurois de Tschann. Durant toute la durée de ses fonctions, cet agent porta le titre de chargé d'affaires. Réélu une dernière fois en cette qualité par la diète de 1847, il mourut le 28 novembre de la même année. Sur la proposition de Zurich, M. de Delley, secrétaire, qui avait porté à la connaissance de l'Assemblée le décès de son chef, fut chargé de la gérance intérimaire. Enfin, le 22 mai 1848, la Diète, prenant en considération une pétition signée par de nombreux Suisses établis à Paris, y nommait chargé

---

<sup>1</sup> Avant le pacte de 1815, il y avait eu une sorte de constitution provisoire, le concordat du 29 décembre 1813, abrogeant l'Acte de Médiation. — Hilty, *op. cit.*, p. 368.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 428; Salis, *Le droit fédéral suisse*, trad. Borel, 2<sup>e</sup> éd., 1904-1907, I, p. 623.

<sup>3</sup> Cf. *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848*, II, pp. 1-14, § 76.

d'affaires de la Confédération M. Joseph-Hyacinthe Barman, de Saint-Maurice (Valais)<sup>1</sup>.

A Vienne, Muller-Muhlegg étant mort en 1824, la légation fut gérée provisoirement par le baron Gaismuller<sup>2</sup>, auquel succéda un patricien bernois, Albert von Effinger-Wildegg, élu le 11 juillet 1826<sup>3</sup>. Pendant de longues années, les recès des Diètes n'enregistrent à son égard que des témoignages de satisfaction. Le 13 août 1847 encore, tous les états représentés ayant décidé, comme aux précédentes sessions, le maintien du poste diplomatique de Vienne, le mandat d'Effinger était renouvelé pour un an. Mais, le 27 juin 1848, le Vorort demanda son rappel, pour une légère incorrection dont il s'était rendu coupable<sup>4</sup>. On faisait valoir aussi, pour justifier cette mesure, qu'un aristocrate comme Effinger, choisi pour représenter la Suisse à la cour d'Autriche à un moment où, dans les deux pays, la réaction triomphait, ne pouvait plus être l'organe de la Confédération nouvelle dans une monarchie qui, elle aussi, à l'heure actuelle, semblait vouloir rajeunir tout son appareil politique. De plus, il paraissait à plusieurs que, vu les circonstances, notre représentant ne devait plus résider à Vienne, mais à Francfort où siégeait alors le Parlement allemand ;

---

<sup>1</sup> *Repertorium der Abschiede der eidg. Tagsatzungen, 1814-1848*, II, p. 5.

<sup>2</sup> On trouve aussi l'orthographe Geymuller. Je n'ai pu découvrir aucun renseignement sur l'état civil de ce personnage.

<sup>3</sup> *Repertorium der Abschiede, 1814-1848*, II, p. 7.

<sup>4</sup> Il s'agit d'un passeport délivré à M. de Philippsberg, ancien chargé d'affaires d'Autriche en Suisse. Ce passeport signé par Effinger désignait le porteur comme « propriétaire se rendant de Vienne en Suisse et en Lombardie » et avait permis à M. de Philippsberg, de pénétrer sur le territoire helvétique où, durant la période la plus troublée du Sonderbund, il s'était signalé par ses intrigues dans le Tessin et les Grisons. — *Ibid.*, II, pp. 9-10.

l'occasion était propice à un changement de personne. Diverses propositions furent faites à la Diète; comme on était à la veille d'adopter une nouvelle constitution, il fut décidé que M. d'Effinger serait prié de se retirer dès que la Diète ou les futures autorités fédérales auraient statué sur le transfert à Francfort du chargé d'affaires suisse en Autriche ou le maintien du *statu quo*. On lui désigna aussitôt un successeur dans la personne de M. Jean-Conrad Kern, député de Thurgovie, qui accepta le poste le 28 juillet et l'occupa seulement jusqu'en octobre 1848<sup>1</sup>.

Le traité de Vienne ayant en 1815 rattaché la Lombardie à l'Autriche, l'existence d'un poste diplomatique suisse à Milan ne se justifiait plus. Cependant, M. de Marcacci qui l'avait occupé sous le régime de l'Acte de Médiation fut maintenu dans cette ville en qualité de consul-général jusqu'au 8 août 1835<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Repertorium der Abschiede, 1814-1848*, II, pp. 11 et 12.

<sup>2</sup> *Ibid.* — A ce titre, Marcacci recevait un traitement. Cela est curieux à noter, parce que, dès l'origine des consulats suisses, les fonctions consulaires furent, en principe, gratuites.



## CHAPITRE III

---

### De 1848 à 1910

#### SECTION I. — *Sous la Constitution de 1848.*

Tous les auteurs qui ont écrit sur l'évolution du droit constitutionnel suisse s'accordent à souligner l'importance de cette date : 1848. On ne saurait trop y insister. Une confédération d'Etats se transforme en un Etat fédératif ; les cantons délèguent à un organe central une partie importante de leur souveraineté ; les compétences dévolues aux nouvelles autorités fédérales nécessitent la création d'importants services administratifs ; à la suite de ceux-ci se fonde un droit public nouveau dont les effets se font sentir également sur tous les points du territoire et l'on peut prévoir déjà que, peu à peu, lentement mais sûrement, la Confédération étendra son action à toutes les matières du droit privé pour arriver un jour à soumettre aux mêmes lois, tant civiles que pénales, tous les citoyens suisses.

Ce phénomène est assurément capital. Il faut remarquer cependant qu'au point de vue de notre étude, la transformation n'est pas aussi radicale que dans la structure interne de la Suisse. Nous avons vu en effet que, depuis 1798, toutes les constitutions avaient prévu l'exercice d'un droit *national* ou *fédéral* d'ambassade, dont, en fait, la Suisse usa d'une façon permanente. Mais, d'autre part, la plupart de ces constitutions n'interdisaient pas formel-

lement aux cantons d'avoir une représentation diplomatique particulière ou de conclure avec des Etats étrangers certains traités qui sont du ressort de la diplomatie. C'est ainsi qu'on vit au Congrès de Vienne, à côté des envoyés accrédités par la Diète, un grand nombre d'agents officiels ou officieux de certains cantons. C'est ainsi encore que, sous le régime du pacte de 1815, les cantons pouvaient signer des capitulations militaires ou des accords sur des questions de droit, c'est-à-dire se lier isolément, par contrat bilatéral, à des puissances étrangères à la Confédération : nous nous bornerons à citer comme exemples la capitulation militaire du 21 février 1826, « conclue entre M<sup>gr</sup> le Duc de Calvello, ministre plénipotentiaire de S. M. le Roi des Deux-Siciles, et les Députés des louables cantons de Fribourg et de Soleure <sup>1</sup> » et la convention du 21 juin 1826 entre la couronne de Wurtemberg et 19 cantons suisses <sup>2</sup>, « relativement aux rapports réciproques en fait de liquidation de biens et au traitement égal des ressortissants respectifs dans les cas de faillite <sup>3</sup> ».

Avec la Constitution fédérale du 12 septembre 1848, tout cela disparaissait. Pas d'équivoque possible : les rapports de la Suisse avec l'étranger devenaient l'apanage exclusif de la Confédération. La charte nouvelle remettait

---

<sup>1</sup> *Bulletin officiel des lois, etc...* de la ville et République de Fribourg, X, p. 155 et sqq.

<sup>2</sup> C'est-à-dire tous les cantons sauf Neuchâtel, encore soumis au roi de Prusse, Schwitz et Glaris.

<sup>3</sup> *Bulletin des lois...* de la ville et République de Fribourg, X, p. 231.  
— Actuellement un traité de cette nature ne pourrait être conclu que par la Confédération, les cantons ne pouvant traiter que des objets « concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police » (C. F. art. 9) et la matière des faillites étant au surplus réglée par une loi fédérale.

le soin de toutes les questions de relations extérieures au Conseil fédéral, autorité administrative suprême de l'Etat fédératif<sup>1</sup>. Malheureusement, elle ne donnait aucune indication précise qui pût servir de base à une réorganisation du service diplomatique<sup>2</sup>. Bien plus, en confrontant, d'une part, son art. 74, ch. 2 et 3, de l'autre, ses art. 10 et 90, ch. 8, ainsi que l'art. 6 de la loi du 29 mai 1849 sur l'organisation du Conseil fédéral, on aperçoit nettement une équivoque engendrée par l'imprécision des termes. Et en essayant de dissiper cette équivoque, on arrive à établir entre les divers textes cités une contradiction manifeste. Le premier, en effet, attribue à l'Assemblée fédérale la création de « fonctions fédérales permanentes » et la fixation des traitements y-afférents, comme aussi l'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du général en chef et des « représentants fédéraux<sup>3</sup> ». Et pourtant, c'est au Conseil fédéral que les art. 10 et 90 confient les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants, le soin des intérêts de la Confédération au dehors, l'observation de ses rapports internationaux et, *en général*, les relations extérieures; c'est à ce même Conseil fédéral que la loi du 29 mai 1849 donne le droit de nommer des « commissaires pour des missions

---

<sup>1</sup> Art. 10 et 90, *al.* 8. — Reproduits aux art. 10 et 102, *al.* 8, de la C. F. de 1874.

<sup>2</sup> Le projet d'Acte fédéral délibéré à Lucerne le 15 décembre 1832 et connu sous le nom de « pacte Rossi », projet que la commission de révision de 1848 prit comme guide de ses travaux, était au contraire très explicite à ce sujet. Son art. 51, *litt g.*, attribuait à la Diète — à tort selon nous — la nomination des agents diplomatiques et des consuls; son art. 81, *litt. b*, chargeait le Conseil fédéral du soin de les accréditer et de correspondre avec eux. Cette solution, assurément très critiquable, avait du moins le mérite de la clarté.

<sup>3</sup> *Recueil officiel des lois de la Confédération*, I, p. 22.

à l'intérieur et au dehors ». Le simple rapprochement de ces articles pose une foule de questions presque insolubles<sup>1</sup>. Qui sont ces « représentants fédéraux » et ces « commissaires pour des missions au dehors » ? L'un ou l'autre de ces deux vocables s'applique-t-il aux agents diplomatiques ? Ou bien tous deux également ? Et alors n'y a-t-il pas, de toute évidence, conflit entre les compétences du Conseil fédéral et celle de l'Assemblée ?

Les controverses parlementaires qui s'élevèrent pendant de longues années au sujet de notre représentation extérieure, l'acuité où atteignirent parfois les débats sur cette matière montrent assez quelle incohérence fut le fruit de la mauvaise rédaction adoptée par le législateur.

En 1848, rappelons-le, nous n'avions que deux postes dirigés par des chargés d'affaires. Ceux-ci étaient : à Paris, le colonel Barman ; à Vienne, M. Kern, remplacé *ad interim* au mois d'octobre, par M. J. Steiger<sup>2</sup>.

Aux termes de la loi du 29 mai 1849, organisant la répartition des départements du Conseil fédéral, le soin

---

<sup>1</sup> A part le Code pénal fédéral du 4 février 1853 dont l'art. 53 semble désigner, sous le nom de « représentants et commissaires fédéraux », les agents diplomatiques de la Suisse — renseignement d'ailleurs tout à fait insuffisant, Cf. *infra*, ch. III, sect. 3 — aucune des lois élaborées pendant les premières années de la Confédération nouvelle ne peut, croyons-nous, aider à les résoudre. Et cela se conçoit aisément. L'entrée en vigueur de la Constitution de 48 représente un tel bouleversement des institutions, elle appela l'attention du législateur sur de si nombreuses et si importantes questions d'ordre intérieur que les problèmes relatifs au service des affaires étrangères passèrent naturellement à l'arrière-plan. D'ailleurs au point de vue diplomatique comme à tant d'autres, le triomphe de l'idéal démocratique — dont les victoires, à partir de 1830 et surtout dans le domaine des constitutions cantonales, se succédaient sans interruption — fait de 1848 un recommencement de l'histoire suisse. Et les premiers pas sont toujours hésitants.

<sup>2</sup> *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 305.

des relations avec les chargés d'affaires et les consuls suisses incombait au département politique<sup>1</sup>. Cette attribution précise semble bien indiquer qu'aux yeux des rédacteurs de la loi, nos deux agences diplomatiques apparaissaient comme des institutions d'une incontestable nécessité, appelées à une durée indéfinie.

Les vues de l'Assemblée fédérale étaient bien différentes. On ne tarda pas à s'en rendre compte ; en effet, le 30 juin de cette même année 1849, le Conseil national invitait le Conseil fédéral à lui présenter un rapport sur la question de savoir si l'on ne pourrait pas remplacer par des consulats les postes de chargés d'affaires à Paris et à Vienne.

Le rapport demandé parut le 1<sup>er</sup> novembre. Il concluait au maintien du *statu quo*. « La mesure projetée, disait-il en substance, serait très préjudiciable aux intérêts de la Suisse, d'abord, parce que le droit et les usages internationaux s'opposent à ce qu'un simple consul ait qualité pour traiter d'affaires politiques avec le gouvernement de l'Etat où il réside, ensuite, parce que, même s'il en était autrement, l'économie réalisée serait insignifiante. En effet, si l'on remettait à des consuls les soins dévolus jusqu'ici à des agents diplomatiques, il faudrait renoncer à la gratuité des fonctions consulaires, celles-ci devenant incompatibles avec l'exercice d'une autre profession<sup>2</sup> ».

Les Chambres se laissèrent convaincre par l'argumentation serrée du Conseil fédéral ; le projet fut abandonné et les allocations nécessaires votées assurèrent le maintien des légations existantes.

---

<sup>1</sup> Art. 23.

<sup>2</sup> Voir le développement de ces arguments dans la *Feuille fédérale*, 1867, II, pp. 306-307.

Quelques années plus tard, en 1853, l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral pour l'exercice 1852, fournit à l'Assemblée l'occasion de demander à cette autorité un rapport « sur la convenance de compléter la représentation diplomatique de la Suisse et de l'étendre aux pays qui ont avec la Confédération des rapports multipliés et importants ». Ce document devait être accompagné de propositions sur la fixation du rang des agents diplomatiques suisses, de leur traitements, émoluments et attributions en général.

Dans sa réponse, datée du 28 avril 1854, le Conseil fédéral exposait qu'il serait inopportun d'apporter en l'espèce des changements ou de prendre des mesures législatives quelconques. Il se réservait de faire au moment favorable les propositions qu'il jugerait utiles. Au cours des deux années suivantes, il réalisa, dans le service consulaire, quelques améliorations, dont l'intérêt est secondaire pour l'histoire de notre diplomatie<sup>1</sup>. Mais, en 1856, à la suite d'un arrêté rendu le 26 juillet par l'Assemblée fédérale<sup>2</sup>, il conféra au chargé d'affaires à Paris, le rang de ministre plénipotentiaire et confirma définitivement dans ses fonctions le chargé d'affaires de Vienne, maintenu jusqu'alors à titre provisoire. Tous deux recevaient une notable augmentation de traitement, mais la légation de Paris ne devait plus désormais exiger de ressortissants suisses aucune taxe ni aucun émolument.

L'année 1857 est signalée par des négociations au sujet de Neuchâtel et le remplacement à Paris de M. Barman, par M. Kern. Avant l'arrivée de ce dernier, le général Dufour avait été adjoint, en qualité d'envoyé

---

<sup>1</sup> Cf. *Feuille fédérale*, 1867, II, pp. 307-308.

<sup>2</sup> *Recueil officiel*, V, pp. 355-356.

extraordinaire, à notre ministre en France, pour l'aider à résoudre le conflit créé par les affaires neuchâtelaises <sup>1</sup>.

Lorsque la guerre d'Italie eut entraîné l'incorporation de la Lombardie au Piémont, l'importance du royaume de Sardaigne se trouva, au point de vue suisse, considérablement accrue, d'autant plus que l'on pouvait d'ores et déjà prévoir l'unité italienne. Considérant la situation politique nouvelle que déterminaient les événements de 1859 et la nécessité où se trouvait la Suisse d'examiner avec la Sardaigne toute une série de questions politiques, militaires et commerciales, le Conseil fédéral, de son propre chef, sans consulter les Chambres <sup>2</sup>, accrédita, le 30 janvier 1860, en la personne de M. Tourte, conseiller d'Etat de Genève, un agent diplomatique près la cour de Turin.

L'Assemblée fédérale approuva la mesure prise, mais ce ne fut qu'après de longs débats qu'elle rendit son arrêté du 17 juillet 1860, « concernant la représentation diplomatique de la Suisse près le gouvernement du royaume de Sardaigne <sup>3</sup> ». A la suite de cet arrêté, le Conseil fédéral annonça à M. Tourte que la mission

---

<sup>1</sup> Cf. E. Rœthlisberger, *Le rôle international de la Suisse*, dans P. Seippel, *La Suisse au XIX<sup>e</sup> siècle* (1899), t. I.

<sup>2</sup> Cette initiative du Conseil fédéral pouvait être considérée comme une violation de l'art. 74 (al. 2 et 3) de la Constitution de 1848, lequel attribue à l'Assemblée fédérale la création de fonctions fédérales permanentes et l'élection des « représentants fédéraux ».

<sup>3</sup> *Recueil officiel*, VI, p. 541. — Notons à ce propos quelques unes des nombreuses voltes-faces de la majorité parlementaire au sujet des questions diplomatiques pendant la période qui suivit 1848.

En 1853, dans son rapport du 11 juillet, la commission du Conseil national estimait que la Confédération devait avoir des représentants à Londres, « auprès du seul gouvernement européen qui ait officiellement reconnu la nouvelle Constitution fédérale et témoigné sa sympathie à la Suisse régénérée » et à Washington, pour « nous

extraordinaire qui lui avait été confiée prenait fin avec l'année 1860 et que dorénavant la légation de Turin serait assimilée de tout point à celle de Vienne, conformément à la décision des Chambres. Il autorisait cependant ce diplomate à conserver momentanément le titre de ministre plénipotentiaire qu'il avait porté durant près d'une année<sup>1</sup>.

Jusqu'en 1867, aucun poste nouveau ne fut créé. La période 1860-1867, qui vit se produire tant de changements capitaux dans la situation politique des grandes puissances européennes, n'est marquée, dans l'histoire diplomatique de la Suisse, que par des événements d'importance secondaire. Nous nous bornerons donc à une énumération rapide.

---

assurer au moment du danger le puissant appui du grand peuple qui vient d'élire son président au cri de : *Non intervention !* » (*Feuille fédérale*, 1853, II, p. 767 ; cité par Salis, *Op. cit.*, I, p. 628 et sqq). — A cette époque, cependant, le Conseil fédéral ne songeait nullement à étendre notre représentation extérieure.

En 1860, au contraire, le Conseil fédéral demandant aux Chambres de sanctionner, en votant les crédits nécessaires, l'excellente mesure prise par lui, la Commission du Conseil national lui répondait que l'importance de la diplomatie s'était considérablement réduite et que l'on pouvait remettre à des consuls la gestion des affaires ordinaires, quitte à recourir à des missions spéciales dans les cas exceptionnels. Elle ne pouvait, disait-elle, donner qu'un assentiment provisoire à la création d'un poste de chargé d'affaires à Turin. La Commission du Conseil des Etats exprimait par contre, dans son rapport du 11 juillet, la conviction que « la représentation diplomatique de la Suisse à Turin était devenue une nécessité, eu égard aux relations existant entre les deux pays et à la situation politique actuelle » (*Feuille fédérale*, 1867, II, pp. 310-312 ; Salis, *Op. cit.*, I, pp. 683-684). — Finalement, les deux Conseils législatifs tombèrent d'accord pour rédiger l'arrêté du 17 juillet 1860 qui, à quelques détails près, donnait satisfaction au Conseil fédéral.

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 312.

Et d'abord, pour en finir avec l'année 1860, rappelons que la cession de la Savoie à la France détermina le Conseil fédéral à envoyer aux cours de Londres, Berlin et Pétersbourg, des missions spéciales pour obtenir l'appui de l'Angleterre, de la Prusse et de la Russie, signataires du traité de Vienne, dans la question délicate de la zone neutre du Chablais<sup>1</sup>. En 1862, révision des traitements de nos ministres, due au fait que l'abolition des visa de passeports pour les étrangers se rendant en Suisse avait provoqué, surtout au poste de Paris, une importante diminution des recettes de chancellerie<sup>2</sup>. En 1865, transfert à Florence de notre légation en Italie, par suite du déplacement du siège du gouvernement italien<sup>3</sup>. En 1866, mort de notre agent à Vienne, M. Steiger, remplacé provisoirement par le landamann Aepli, puis par M. J.-J. de Tschudi<sup>4</sup>. Enfin, à des dates diverses, conclusion de divers traités et conventions consulaires<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> En même temps, le général Dufour était envoyé une seconde fois à Paris pour seconder les efforts de Kern. Toutes ces démarches ne semblent pas avoir eu le succès attendu. — Reichesberg, *Handwörterbuch*, art. *Gesandtschaftswesen*, II, p. 260.

<sup>2</sup> *Ibid.* ; *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 312 ; 1893, III, p. 170.

<sup>3</sup> En même temps, le traitement de M. Pioda, successeur de M. Tourte avec rang de ministre plénipotentiaire, était élevé de 22 à 30 000 fr.

<sup>4</sup> M. J. J. de Tschudi avait auparavant rempli au Brésil, une mission extraordinaire, qui débuta au commencement 1860 et s'acheva à la fin d'octobre 1861. Cette mission avait pour but de renseigner le Conseil fédéral sur les conditions faites aux immigrants suisses par le gouvernement brésilien et d'engager celui-ci à donner une solution équitable à diverses affaires qui avaient motivé de nombreuses plaintes de la part de ressortissants suisses. Le 26 janvier 1861, M. de Tschudi signa pour la Suisse une convention consulaire avec le Brésil, convention ratifiée à Berne le 10 février 1862. — Cf. *Recueil officiel*, VIII, p. 244 et sq. ; *Feuille fédérale*, 1867, II, p. 211.

<sup>5</sup> Outre la convention consulaire avec le Brésil, déjà signalée,

Arrivons à l'année 1867 dont nous avons signalé déjà l'importance au point de vue de l'histoire des légations suisses. Elle est marquée par la création d'un poste diplomatique nouveau et par des débats parlementaires très serrés sur toutes les questions touchant à la représentation extérieure de la Confédération.

L'Allemagne se reconstituant sous l'hégémonie de la Prusse, victorieuse à Sadowa (1866), le centre de gravité de la nouvelle puissance transporté à Berlin, il devenait urgent pour la Suisse de vouer aux événements qui s'étaient produits ou allaient se produire dans les pays transformés par la politique de Bismarck une attention de tous les instants. Le Conseil fédéral le comprit. Ces considérations et d'autres, tirées du demi-échec de négociations commencées en 1865 avec le Zollverein et l'union postale austro-allemande<sup>1</sup>, l'engagèrent, en avril 1867, à envoyer à Berlin un agent diplomatique de la Confédération suisse<sup>2</sup>. Son choix s'arrêta sur le landammann Heer, de Glaris<sup>3</sup>.

Lors de la discussion du budget pour 1867, le Conseil fédéral avait été invité à présenter aux Chambres, dès qu'il en aurait le loisir, des propositions d'ensemble sur la représentation de la Suisse à l'étranger<sup>4</sup>. Il répondit à ce vœu dans son message du 28 juin 1867. L'occasion

---

notons : un traité avec les Pays-Bas (1863), concernant l'établissement de consulats suisses dans les Indes néerlandaises (*Recueil off.*, VII, p. 447 et sqq.) et un traité d'amitié et de commerce avec le Japon (1864) (*Rec. off.* VIII, p. 618 et sqq.).

<sup>1</sup> Cf. *Feuille fédérale*, 1867, II, pp. 322-323.

<sup>2</sup> Reichesberg, *Op. cit.*, II, p. 260.

<sup>3</sup> Heer avait été un des négociateurs du traité de commerce avec le Zollverein, traité dont on désirait reprendre la discussion sur de nouvelles bases.

<sup>4</sup> Postulat du 20 décembre 1866. *Feuille fédérale*, 1867, I, p. 3.

de ce message lui était fournie par la création d'un poste de ministre à Berlin (création pour laquelle il fallait obtenir du Parlement le vote de crédits supplémentaires) mais, conformément au désir exprimé par l'Assemblée, il élargit le débat en lui soumettant un volumineux mémoire sur notre représentation diplomatique.

Ce document, d'une importance capitale, retrace brièvement, dès ses origines, le développement de nos légations, réfute, par des considérations tirées du droit des gens, l'opinion des parlementaires qui, à cette époque encore, préconisaient le remplacement de la représentation diplomatique par une représentation consulaire, défend contre les partisans des missions spéciales l'avantage des missions permanentes — qui n'excluent point l'emploi des premières, — examine enfin la situation actuelle de la Suisse vis-à-vis de l'Europe, pour conclure au maintien des trois postes de Paris, Vienne et Florence et demander aux deux Chambres de sanctionner la décision prise par le Conseil fédéral relativement à l'Allemagne <sup>1</sup>.

Dans chacun des deux Conseils législatifs, des commissions furent chargées d'examiner le message ; il y eut de longs débats, on entendit de nombreux rapports ; enfin, le 18 juillet l'Assemblée prit un arrêté conforme aux conclusions du Conseil fédéral et des deux commissions <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le message du 28 juin 1867, signé Fornerod, président de la Confédération, et Schiess, chancelier, est accompagné d'un aperçu historique et de différents documents. Il revêt, avec ses annexes, une ampleur inaccoutumée (38 pages in-8°) qui montre bien toute l'importance qu'attachait le Conseil fédéral à la création d'une légation suisse à Berlin. D'autre part, le soin minutieux qui a présidé à l'élaboration de ce message en fait une des sources de renseignements les plus importantes pour notre sujet, soit au point de vue historique soit au point de vue doctrinal.

<sup>2</sup> *Recueil officiel*, IX, pp. 69-70. — Cf. *Feuille fédérale*, 1867, II, pp. 613-623 et 624-628, les rapports, datés du 17 juillet, de MM.

Heer n'avait accepté qu'à titre provisoire le mandat qu'on lui confiait. Accrédité d'abord auprès de la Cour de Berlin et des trois Etats du Sud, puis, quand les nouvelles autorités de la Confédération de l'Allemagne du Nord, furent entrées en fonctions, auprès du pouvoir central de cette Confédération, il céda bientôt la place au colonel Bernard Hammer, de Soleure.

Celui-ci, en effet, était, par arrêté du Conseil fédéral du 5 août 1868, désigné comme envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire près la Confédération de l'Allemagne du Nord, les royaumes de Bavière et de Wurtemberg, les grands duchés de Bade et de Hesse. En même temps, le chargé d'affaires de Suisse à Vienne était élevé au rang de ses collègues des autres légations<sup>1</sup>. En 1870,

---

Aeppli et Turettini au nom de la Commission du Conseil des Etats. — Ces deux rapports s'attachent surtout à démontrer que, malgré l'impopularité dont elle est victime en Suisse, la représentation diplomatique apporte à la défense des intérêts nationaux une efficacité à laquelle une simple représentation consulaire ne saurait prétendre. — L'arrêté du 18 juillet 1867 consiste dans l'allocation d'un crédit supplémentaire de 15 000 francs, destiné au traitement du ministre de Suisse à Berlin, jusqu'à la fin de l'exercice commencé.

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1869, I, p. 1038; 1877, IV, p. 2. — A cette époque déjà, d'aucuns songeaient à étendre à la Russie et à l'Amérique du Nord notre représentation diplomatique, mais ce désir, comme nous le verrons, ne devait se réaliser que beaucoup plus tard, le Conseil fédéral se montrant fermement décidé à la restreindre pour l'instant aux quatre pays ayant avec la Suisse des frontières communes. Pour donner satisfaction aux nombreux Suisses établis aux Etats-Unis qui demandaient l'envoi d'un ministre dans ce pays, on conféra en 1868 à M. Hitz, consul général à Washington, le titre d'« agent politique de la Confédération ». Ce titre devait, dans la pensée du Conseil fédéral, faciliter à notre « agent » l'accomplissement de certaines missions d'un caractère plus délicat que les attributions ordinaires des consuls et lui rendre plus aisé l'accès des hautes sphères officielles de Washington. — La mesure n'obtint d'ailleurs

Rome étant devenue la capitale de l'Italie, M. Pioda, s'y installait à la suite du gouvernement italien.

Le service des affaires étrangères prenait peu à peu une importance qu'il était loin d'atteindre vingt ans auparavant. Au Département politique, on adjoignait un secrétariat permanent <sup>1</sup>; le Parlement s'intéressait de plus en plus aux questions diplomatiques, ainsi qu'en témoigne le postulat du 24 juillet 1869, invitant le Conseil fédéral à présenter à l'Assemblée un rapport « sur la question de savoir si et dans quelle mesure il y a lieu de procéder à l'organisation, par voie législative de la représentation de la Suisse à l'étranger <sup>2</sup> ».

Le Conseil fédéral montra peu d'empressement à répondre à cette invitation. Sans attendre son rapport, les Chambres prirent le 21 décembre 1872 un arrêté augmentant les traitements afférents aux quatre légations de Paris, Vienne, Rome et Berlin <sup>3</sup>.

On peut considérer l'arrêté de 1872 comme la dernière décision importante prise sous le régime de la Constitution de 48 relativement au sujet de cette étude <sup>4</sup>. Mais,

---

pas le résultat désiré, ainsi que le Conseil fédéral, quelques années plus tard se plut à le reconnaître (*Feuille fédérale*, 1877, IV, p. 2; 1881, IV, p. 378).

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1909, IV, p. 349.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 1869, II, p. 230; *Recueil officiel*, IX, p. 752.

<sup>3</sup> *Recueil officiel*, XI, p. 24. — Cet arrêté est encore en vigueur aujourd'hui, avec cette différence qu'il s'applique aux traitements des *ministres* en mission dans les villes susmentionnées, tandis qu'avant l'entrée en vigueur des divers règlements sur le personnel des légations, règlements dont nous nous occuperons en leur lieu, il réglait *in globo* les crédits affectés annuellement à chacun de nos postes diplomatiques. Le chef de poste avait à prélever lui même sur ces crédits les sommes nécessaires à couvrir certaines dépenses dont il est aujourd'hui déchargé, entre autres les traitements du personnel auxiliaire.

<sup>4</sup> L'importance de cet arrêté réside moins dans le texte lui même

avant de passer au stade le plus récent de notre histoire diplomatique, il convient d'en résumer les traits essentiels pendant la période que nous venons de parcourir.

Il ne faut pas se dissimuler que l'institution même de la diplomatie — c'est-à-dire l'exercice constant, sans restrictions et selon les règles consacrées par l'usage international, du droit d'ambassade actif et passif — ne fut jamais populaire en Suisse. Cela ne doit guère nous étonner. Car, si l'on voit sans peine combien le fait d'être représentés auprès des gouvernements étrangers peut servir la politique de monarques puissants ou de grandes nations, on le voit moins bien pour un petit pays à qui sa neutralité défend toute immixtion dans les intrigues et les conflits des autres. De plus, le mot seul de « diplomatie » évoque pour certains esprits des idées de faste, de morgue hautaine et, en même temps, d'obséquiosité qui offusquent singulièrement un esprit républicain. Ces griefs, et bien d'autres encore, trouvèrent, nous l'avons vu, de nombreux échos dans les débats de la vieille Diète et de plus nombreux encore dans ceux de l'Assemblée fédérale, après 1848.

Mais toujours le Conseil fédéral réussit à défendre l'institution attaquée. Il avait su la rajeunir en appelant à la tête de nos légations des hommes nouveaux, dévoués à la Suisse nouvelle; il sut lui attirer les suffrages du Parlement en montrant qu'elle n'avait rien perdu de son importance à travers les transformations politiques.

Sous la direction que lui imprima le Conseil fédéral sous l'influence des ministres choisis par lui, sous l'influence surtout des événements, l'action diplomatique de la Suisse se modifia. Tandis qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle,

---

que dans le fait qu'il émane de l'Assemblée fédérale. Nous y reviendrons dans la seconde partie.

la tâche de nos diplomates avait été surtout politique, à partir du milieu de ce même siècle, elle se concentra de plus en plus dans le domaine économique et commercial.

Il ne s'agissait plus, comme en 1815, de faire entendre une voix suppliante pour obtenir que les puissants reconnussent l'existence d'un petit peuple épuisé par les guerres, les invasions et les luttes intestines; il s'agissait de faire respecter au dehors une Suisse unie et forte malgré l'exigüité de son territoire, d'ouvrir à son commerce des débouchés nouveaux, de veiller aux intérêts de ses nombreux émigrants, de la faire participer à tous les avantages de la civilisation générale, en lui facilitant les échanges de toute sorte avec les autres nations. Et surtout, il ne s'agissait plus, pour nos représentants, de se montrer accessibles, comme l'avaient été parfois leurs prédécesseurs, à l'esprit de parti, mais bien et uniquement, de servir le pays.

## SECTION 2. — *Sous la Constitution de 1874.*

La Constitution fédérale du 29 mai 1874, fondement du droit public présentement appliqué en Suisse, a conservé textuellement, en ce qui concerne les relations du pays avec l'étranger, les dispositions de la précédente<sup>1</sup>. Mais, dans les articles où elle détermine les attributions des autorités fédérales de l'ordre législatif, exécutif et judiciaire, elle a fait disparaître la mention de ces « représentants fédéraux » dont cinq lustres de discussions parlementaires n'avaient pas réussi à préciser les fonctions<sup>2</sup>. La simple radiation de ces deux mots eut pour

---

<sup>1</sup> Art. 10, 102, ch. 8.

<sup>2</sup> Art. 85, ch. 4. — La désignation de « représentants et commissaires fédéraux » a cependant été conservée à l'art. 12. On la retrouve encore chaque année au budget mais elle ne s'applique pas aux agents diplomatiques.

résultat de limiter, au sein des conseils de la nation, le champ des controverses relatives à l'organisation diplomatique. On ne pouvait plus guère, en effet, contester au Conseil fédéral le droit de donner aux postes existants des titulaires de son choix, de fixer le rang et les attributions des agents qu'il nommait et même — sous réserve des compétences budgétaires des deux Chambres — leurs traitements. Par contre, l'Assemblée pouvait à bon droit revendiquer au nombre de ses prérogatives la création de postes nouveaux, en tant du moins que ceux-ci constituaient des « fonctions fédérales permanentes »<sup>1</sup>. Sur ce point seulement devaient désormais s'élever de sérieuses divergences de vue entre l'autorité directoriale et le législateur.

Pour mettre un terme aux conflits de compétence dans toutes les questions touchant au service des affaires étrangères, on avait, depuis plusieurs années, proposé de soumettre la matière à une législation spéciale<sup>2</sup>. Dans son message du 28 septembre 1877<sup>3</sup>, le Conseil fédéral se décida enfin à répondre au postulat du 24 juillet 1869<sup>4</sup>. On pouvait s'attendre à ce qu'il apportât un texte de loi : il n'en fit rien ; au contraire, il combattit tout essai d'organisation par voie législative et demanda aux Chambres de lui laisser en l'espèce toute latitude dans les limites de la Constitution, se bornant au surplus à exposer comment il entendait interpréter les articles constitutionnels.

La question demeurait pendante. On évita pendant quelque temps de l'aborder de front. Cependant le Conseil fédéral édictait, par voie de règlements et d'ordonnances,

---

<sup>1</sup> Art. 85, ch. 3.

<sup>2</sup> Cf. *supra*, p. 36.

<sup>3</sup> *Feuille fédérale*, 1877, IV, p. 1 et sqq.

<sup>4</sup> Ce postulat avait d'ailleurs été repris en 1876.

quelques prescriptions intéressant la sphère d'activité et les attributions des agents diplomatiques. En 1875, il avait rédigé un important règlement sur le personnel consulaire<sup>1</sup>; le 27 juin 1879, il prenait un arrêté concernant la coopération des agents diplomatiques et consulaires à la perception de la taxe militaire<sup>2</sup>.

Une mesure de portée plus grande fut prise en 1881. A la suite d'un message adressé aux Chambres par le Conseil fédéral, on décida de créer une légation à Washington. On s'était aperçu, en effet que le titre d'« Agent politique » conféré à notre consul général aux Etats-Unis ne lui avait en aucune façon rendu plus facile l'accès de la Maison-Blanche et des ministères américains, le gouvernement de l'Union se refusant à lui accorder aucun des privilèges attachés au caractère diplomatique. L'envoi à Washington d'un diplomate de carrière était réclamé par de nombreux Suisses établis dans l'Amérique du Nord comme le seul moyen propre à leur assurer des conditions d'établissement et de séjour aussi favorables que celles dont bénéficiaient les ressortissants des grandes puissances européennes. Cette mesure devait aussi avoir pour résultat immédiat d'éviter au Conseil fédéral l'ennui de recourir constamment aux bons offices de ministres ou d'ambassadeurs étrangers pour leur confier la défense d'intérêts suisses<sup>3</sup>.

Elle fut préparée le 28 janvier 1882 par un arrêté fédéral avec clause référendaire, entré en vigueur le 12 mai et qui fixait à 50 000 francs le traitement afférent à la représentation de la Suisse à Washington<sup>4</sup>. Conformément à cet arrêté, le Conseil fédéral appela au mois

---

<sup>1</sup> *Recueil officiel, nouvelle série*, I, p. 492 et sqq.

<sup>2</sup> *Ibid.*, V. p. 92.

<sup>3</sup> *Feuille fédérale*, 1881, IV, p. 377.

<sup>4</sup> *Recueil officiel, nouvelle série*, VI, p. 157.

de mai M. le colonel Frey aux fonctions d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire aux Etats-Unis <sup>1</sup>.

Le vote du peuple suisse avait approuvé la création d'un poste diplomatique nouveau, malgré un chiffre d'honoraires qui devait paraître exorbitant aux électeurs non informés, surtout lorsqu'ils le comparaient aux sommes très modestes allouées à la plupart des fonctionnaires cantonaux et fédéraux. On pouvait croire que les préventions populaires contre la diplomatie étaient tombées. La suite des événements donna tort à ceux qui l'avaient trop ingénûment espéré. Mais n'anticipons pas : ce qu'il faut retenir dans l'arrêté de 1882, c'est qu'il fut soumis au contrôle de la nation. Celle-ci, jusqu'alors, n'avait guère été consultée dans des questions de cet ordre : le régime de la Constitution de 1874 lui donnait par le referendum un droit de contrôle effectif sur ses représentants ; elle soumettait à son approbation toute l'œuvre législative élaborée par ceux-ci et par conséquent les lois et arrêtés fédéraux « d'intérêt général » ayant trait aux problèmes posés par la nécessité d'organiser notre représentation extérieure. L'influence de l'opinion publique sur les solutions données à ces problèmes est caractéristique de toute la période contemporaine. A vrai dire, elle ne fut pas toujours très heureuse : une hostilité irréfléchie à diverses mesures proposées par le Conseil fédéral obligea parfois cette autorité à user d'artifice pour obtenir la réalisation de ses sages desseins et à pratiquer, dans un but d'ailleurs éminemment patriotique, une politique à laquelle les démocrates sincères peuvent reprocher, avec quelque apparence de raison, un certain manque de franchise.

En 1883, le ministre de Suisse à Washington ayant

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1883, II, p. 10.

demandé au Conseil fédéral d'augmenter son traitement dont le chiffre s'avérait insuffisant, le Conseil se rendit à ses raisons et, par message du 12 décembre, demanda aux Chambres un crédit de 10 000 fr. pour le secrétariat de notre légation aux Etats-Unis <sup>1</sup>. Un arrêté fédéral conforme fut rendu, mais, soumis à l'agrément du peuple, il fut rejeté par une majorité de plus de 70 000 électeurs <sup>2</sup>.

Pendant les années qui suivirent, on ne songea point à augmenter le nombre des légations ni à modifier l'organisation, encore rudimentaire, des divers services. Le sentiment si clairement manifesté par la nation semble, en effet, avoir été, à cette époque, celui du Parlement, puisqu'un arrêté fédéral du 18 décembre 1884, tout en recommandant à la sollicitude de la Confédération les chambres de commerce, agences et bureaux de renseignements suisses qui pourraient se fonder à l'étranger, déclare que le soin de compléter la « représentation » de nos intérêts économiques extérieurs doit être remis à l'initiative privée <sup>3</sup>. Les Chambres, toutefois, ne se désintéressaient pas des questions relatives à l'activité des agents diplomatiques et consulaires, puisque, le même jour, elles adoptaient un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport sur la possibilité « de régulariser, par une loi, la situation des légations et consulats suisses » <sup>4</sup>. Dans leur session de juin 1886, elles se rallièrent à une motion de M. Comtesse, con-

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1883, IV, p. 844.

<sup>2</sup> *Recueil officiel, nouv. sér.*, VII, p. 424. — L'échec de l'arrêté de 1883 doit être attribué en partie au fait qu'il fut soumis à la votation conjointement à d'autres projets fort impopulaires. Simpliste, l'électeur balaya tout.

<sup>3</sup> *Recueil officiel, nouvelle série*, VII, p. 721.

<sup>4</sup> *Feuille fédérale*, 1893, III, p. 167.

seiller national, demandant au Conseil fédéral d'examiner s'il ne serait pas utile d'instituer dans certains pays des consulats de carrière.

Le postulat de 1884 et la motion de 1886 indiquaient clairement à l'autorité directoriale dans quel sens on souhaitait qu'elle orientât ses études : organisation du corps diplomatique, création de consulats de carrière, tels étaient les deux points essentiels sur lesquels on la priait de donner son avis.

Dans son rapport de gestion pour 1888, le Conseil fédéral exprima le désir de faire quelques essais pratiques avant d'exposer des vues d'ensemble sur ces matières, afin de pouvoir apporter des conclusions décisives fondées sur des expériences sérieuses <sup>1</sup>.

Il se montrait d'autant plus disposé à tenter ces expériences avant de proposer n'importe quel projet de loi, qu'il venait de modifier son organisation en remplaçant l'ancien Département politique, soumis chaque année à un changement de titulaire du seul fait qu'il était légalement dévolu au président de la Confédération, par un Département des affaires étrangères, distinct de la présidence, et dont le chef pouvait être indéfiniment confirmé dans ses fonctions. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1888, cette innovation avait pour but d'assurer plus de continuité à la politique extérieure du Conseil fédéral <sup>2</sup>. Elle devait aussi lui permettre d'élargir son champ d'action, pourvu que le Parlement l'y aidât.

Celui-ci ne s'y refusa point : il donna une approbation provisoire à la réorganisation du Conseil et, dès le début de l'année 1891, inscrivit au budget un supplément de fr. 100 000 sous la rubrique : « subventions

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1893, III, p. 167.

<sup>2</sup> *Recueil officiel, nouv. sér.*, X, p. 106 et sqq.

accordées à des consulats suisses », afin que l'on pût, à titre d'essai, créer quelques postes de carrière.

Tout de suite, on se rendit compte qu'il fallait, pour obtenir des résultats satisfaisants, investir du caractère diplomatique les agents désignés, pour ces postes. On envoya donc à Londres un chargé d'affaires, à Buenos-Ayres un ministre-résident et consul général. MM. Bourcart et Rodé, appelés respectivement à ces fonctions, présentèrent leurs lettres de créance, le premier à lord Salisbury, le 22 avril, le second au président de la République Argentine, le 12 septembre 1891 <sup>1</sup>.

La même année, on envoyait à Yokohama M. Paul Ritter, avec le titre de secrétaire de légation, pour gérer le consulat général de cette ville, confié jusque là à un consul marchand <sup>2</sup>. La Confédération y acheta même dans la suite un immeuble pour abriter les bureaux consulaires.

En 1892, des négociations devant être entamées avec l'Espagne au sujet d'un nouveau traité de commerce, on en chargea M. E. Welti, ancien président de la Confédération, en qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire en mission spéciale <sup>3</sup>.

Estimant enfin que les expériences faites au cours des dernières années paraissaient suffisamment concluantes, le Conseil fédéral adressait aux Chambres, le 19 mai 1893, un message répondant aux questions soulevées par le postulat de décembre 1884 et la motion Comtesse <sup>4</sup>.

Ce document, d'une importance égale au message du 28 juin 1867, dont nous avons donné plus haut une

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1892, pp. 409-410; Reichesberg, *Op. cit.*, II, p. 261.

<sup>2</sup> *Feuille fédérale*, 1892, II, p. 55.

<sup>3</sup> *Feuille fédérale*, 1892, II, p. 29.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 1893, III, pp. 167-185.

brève analyse, traite deux points essentiels : *création de consulats de carrière* — et à ce propos il esquisse des intentions de réforme ; — *organisation de la représentation diplomatique* — et là un projet d'arrêté fédéral sert de conclusion ferme à une étude minutieuse de la pratique suivie antérieurement et des données fournies par la Constitution.

Sur la question consulaire, l'avis des rédacteurs du message, conforme à celui des représentants du commerce et de l'industrie suisses, est que les consulats honoraires, gérés par des consuls marchands, doivent continuer à être la règle, tandis que les consulats de carrière ne doivent constituer que des exceptions dont il ne faut user que là où des circonstances particulières en démontrent l'utilité.

Quant à l'organisation, par voie législative, de la représentation diplomatique, le message constate que cette question est en suspens depuis près de trente ans et que la pratique suivie en l'absence d'une règle précise apparaît singulièrement flottante ; après avoir signalé combien sont variées dans leur forme et parfois même contradictoires dans leur esprit les mesures prises en la matière au cours de ces trente ans, il propose d'en finir avec les hésitations et les atermoiements en donnant, dans un bref arrêté fédéral, une interprétation explicite, définitive des articles constitutionnels applicables, objets de tant de controverses stériles.

Un projet y est annexé, dont voici les dispositions essentielles :

« Le Conseil fédéral règle la représentation de la Confédération à l'étranger, conformément à la Constitution. Il institue les postes jugés nécessaires et les organise selon les intérêts du pays et les besoins du service. Il supprime les postes qui ne présentent plus d'utilité.

Les crédits nécessaires sont fixés annuellement, pour chaque poste, par l'Assemblée fédérale, en vertu de ses compétences budgétaires <sup>1</sup>. »

L'Assemblée fédérale n'accepta pas ce texte. Après de longues délibérations, l'arrêté en question se transforma en loi <sup>2</sup>. Votée par les Chambres le 27 juin 1894, la loi, soumise au referendum, fut rejetée par le peuple, le 3 février de l'année suivante <sup>3</sup>. Son échec est, croyons-nous, regrettable. Il en faut chercher la cause dans cette impopularité, compréhensible à coup sûr, mais injustifiée, qui s'est toujours attachée en Suisse aux choses de la diplomatie : un groupe de démagogues de la Suisse orientale, se basant sur une interprétation erronée de la Constitution, cria à la méconnaissance des droits du peuple ; la Droite catholique, qu'avaient irritée certaines décisions récentes du Conseil fédéral, donna son appui aux mécontents. Ces efforts réunis et surtout l'indifférence des masses — car le scrutin fut peu fréquenté — assurèrent aux adversaires de la loi un facile triomphe, malgré le vote très affirmatif des cantons de Berne, Genève, Neuchâtel et Vaud, qui cependant ne se sont jamais montrés, depuis 1848, hostiles à l'extension des droits populaires.

Le résultat de la consultation électorale du 3 février 1895 fut la dernière manifestation sérieuse d'un état d'esprit dont les intérêts suisses à l'étranger ont parfois

---

<sup>1</sup> Art. 1 et 2, *Feuille fédérale*, 1893, III, p. 179.

<sup>2</sup> Remarquons en passant un défaut de la terminologie adoptée par les autorités fédérales pour désigner les textes qu'elles rédigent. Il semble que tout ce qui sort des délibérations d'une assemblée législative devrait porter le nom de loi et que les termes de décret, arrêté, ordonnance, etc. devraient être réservés aux prescriptions de l'autorité exécutive ou de ses représentants.

<sup>3</sup> Reichesberg, *Op. cit.*, II, pp. 261-262.

grièvement souffert. Quant à la loi en cause, nous en reparlerons dans la seconde partie de cette étude. Il suffira pour l'instant de signaler qu'elle soumettait à l'approbation préalable de l'Assemblée fédérale la création et la suppression de tous les postes permanents occupés soit par des diplomates soit par des consuls de carrière. La nomination des agents de tout rang, les déplacements et les rappels étaient, cela va sans dire, réservés au Conseil fédéral.

On pouvait craindre qu'une défaite aussi sensible n'entravât le développement ultérieur de notre représentation diplomatique, d'autant plus qu'un arrêté fédéral du 28 juin 1895 vint peu après restaurer l'ancienne organisation du Conseil fédéral et rendre au président de la Confédération, dont la charge est annuelle, la direction du Département politique. Mais ce retour au passé n'était pas dicté par un sentiment d'hostilité contre les légations, dont le Parlement avait dès longtemps reconnu la nécessité <sup>1</sup>.

Ni le vote du 3 février ni l'arrêté du 28 juin 1895 ne ralentirent la vigoureuse impulsion donnée par Numa Droz et ses collaborateurs à notre politique étrangère.

En 1896, le représentant de la Suisse à Londres fut promu au rang de ministre résident et, en 1899, à celui d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire <sup>2</sup>. Ces élévations successives étaient la marque du prix que le gouvernement fédéral attachait à l'amitié du meilleur client de la Suisse et d'un pays qui, en des circonstances

---

<sup>1</sup> En 1894, une motion Sonderegger, tendant à la suppression des légations de Buenos-Ayres et Washington avait été rejetée par le Conseil national. — Salis, *Op. cit.*, I, p. 663.

<sup>2</sup> Reichesberg, *Op. cit.*, II, p. 260; *Feuille fédérale*, 1897, II, p. 1033 et 1899, V, p. 156.

difficiles, nous avait témoigné une sympathie chaleureuse et active <sup>1</sup>.

Mais, dans la diplomatie d'un pays, il ne faut pas considérer seulement les premiers rôles. Certes, le choix d'un ministre, la teneur de ses instructions, la fixation de son rang sont choses importantes et délicates. On ne saurait toutefois négliger de donner aux chefs de mission des collaborateurs intelligents et avisés, des subalternes dévoués et capables. Pendant tout le cours du XIX<sup>e</sup> siècle, le Conseil fédéral ne s'était guère préoccupé de régler la situation du personnel de nos légations, de poser des conditions précises à leur entrée dans la carrière et de les rétribuer équitablement. Si l'on accordait parfois aux ministres de petites indemnités pour les frais de chancellerie et les traitements du personnel, on s'en remettait trop souvent à eux-seuls du soin de choisir leurs auxiliaires selon leurs commodités et leurs ressources personnelles. Inutile d'insister sur les inconvénients de ce système suranné, aussi peu démocratique que possible, presque incompatible au surplus avec la dignité et les aptitudes professionnelles, qu'on est en droit d'exiger des agents diplomatiques de tout rang. En présence du nombre accru de nos légations, de l'augmentation constante des affaires, des traitements minimes — eu égard aux charges dont ils étaient grevés — des chefs de poste, un pareil état de chose ne pouvait durer.

L'arrêté pris le 8 août 1901 par le Conseil fédéral <sup>2</sup> répondait donc à une nécessité absolue. Ce règlement sur le personnel des légations marque dans l'organisation du service des affaires étrangères une étape décisive. Ce

---

<sup>1</sup> Cf. *Repertorium der Abschiede*, 1814-1848, I, pp. 496 et 500; *Feuille fédérale*, 1853, II, p. 767.

<sup>2</sup> *Recueil officiel, nouvelle série*, XVIII, p. 673 et sqq.

n'est pas certes qu'on n'en puisse critiquer sans ménagements plusieurs dispositions. Pourquoi, par exemple, cette division des agents en deux classes : agents ordinaires rétribués et agents extraordinaires non rétribués ? Et, dans ce dernier groupe, pourquoi une sous-distinction entre les attachés proprement dits, qui sont des candidats aux fonctions rémunérées de secrétaire, et les attachés volontaires, autorisés à prendre part aux travaux de la légation sans espoir d'une rémunération quelconque, même dans l'avenir le plus éloigné ? N'est-il pas inadmissible qu'une démocratie ait à son service des fonctionnaires travaillant dans ces conditions, aggravées encore par le fait qu'aux termes de l'art. 3 les secrétaires de deuxième classe peuvent être choisis parmi des candidats n'ayant pas rempli les fonctions d'attachés ? On se demande à la vérité comment il était possible, dans un tel système, de trouver, pour remplir ces « fonctions » d'attaché des malheureux résignés, d'avance à se voir enlever par d'autres, après avoir longtemps peiné sans honneur ni profit, le légitime objet d'une ambition patiente. Et pour se vouer à la carrière diplomatique en l'an de grâce 1901, il fallait certes un dévouement digne d'admiration et presque de pitié.

Malgré tout le mal qu'on en peut dire, il faut reconnaître au règlement du 8 août 1901, le mérite d'être une première tentative dans la voie de l'organisation administrative du personnel adjoint aux chefs de nos missions à l'étranger <sup>1</sup>. D'autres réformes d'ailleurs allaient suivre de près cette mesure et améliorer sensiblement le sort des secrétaires, attachés et chanceliers de légation. Au surplus, l'arrêté du Conseil fédéral conte-

---

<sup>1</sup> Sur l'absence de dispositions réglant la situation de ce personnel avant le règlement de 1901, cf. *Feuille fédérale*, 1902, II, p. 267

nait déjà en lui-même un germe de progrès, puisqu'il rompait avec une pratique détestable, remplacée par l'application — peu heureuse, il est vrai — d'un principe plus conforme aux règles de la bonne administration, et puisqu'il allégeait dans une large mesure les charges imposées aux ministres.

A tous points de vue, les dix dernières années de notre histoire diplomatique furent fécondes en événements. Nous allons en donner une brève relation, en commençant par les faits qui intéressent directement la politique internationale pour terminer par l'examen des changements apportés à l'organisation des services.

Le printemps de l'année 1902 vit se produire un incident dont les conséquences auraient pu être très graves. A la suite d'un désaccord entre le Conseil fédéral et le ministre d'Italie à Berne, au sujet de la procédure à suivre pour réprimer d'indignes outrages commis à la mémoire du roi Humbert, par un journal anarchiste italien qui paraissait à Genève, et contre lequel la légation royale demandait des poursuites d'office, un conflit s'éleva, dont chacune des deux parties essaya de faire retomber sur l'autre la responsabilité entière. Aggravé par l'attitude cavalière du représentant de l'Italie au cours des pourparlers engagés, le différend amena une rupture momentanée des relations diplomatiques. L'entente cependant se rétablit et l'incident n'eut d'autres suites que le remplacement à Berne, de M. Silvestrelli et celui de M. Carlin à Rome <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il va sans dire que cette mesure ne comportait en aucune façon un désaveu à l'égard de M. Carlin, complètement étranger aux causes du conflit et dont la conduite, dans toute l'affaire, fut d'une correction irréprochable. — Pour plus de détails sur l'histoire de la rupture, cf. *Feuille fédérale*, 1902, II, p. 701 et sqq.

Le 19 décembre de la même année, un postulat voté par les deux Chambres invita le Conseil fédéral à examiner s'il n'y avait pas lieu de créer un poste de ministre de la Confédération à Saint-Petersbourg et une représentation permanente à La Haye, auprès du gouvernement des Pays-Bas<sup>1</sup>.

Ce dernier desideratum reçut satisfaction le 16 août 1904. Notre ministre à Londres fut en effet accrédité à cette date auprès du gouvernement néerlandais et présenta le 22 novembre ses lettres de créance à S. M. la reine des Pays-Bas. La Suisse put ainsi être représentée au sein du conseil administratif permanent institué par la convention du 28 juillet 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux et composé des représentants diplomatiques accrédités à la Haye, réunis sous la présidence du ministre hollandais des affaires étrangères. Comme, en ajoutant une fonction nouvelle à celle de notre envoyé auprès du gouvernement britannique, le Conseil fédéral ne créait pas une charge budgétaire nouvelle — sauf des frais de déplacement insignifiants, — il n'adressa point au préalable de message à l'Assemblée et se contenta de la nantir du fait accompli dans le rapport de gestion du Département politique.

L'établissement d'une légation en Russie ne fut réalisé qu'en 1906. Des considérations économiques, auxquelles l'issue de la guerre russo-japonaise donna sans doute une importance nouvelle, engagèrent le Conseil fédéral à créer en même temps un poste semblable à Tokio. La décision fut prise le 25 septembre 1905 ; un message accompagnant le projet de budget pour 1906 l'annonça aux Chambres ; sur les instances de la commission des finances au Conseil national, elle fit encore l'objet d'un

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1902, V, p. 1052. Cité par Salis, I, 663.

rapport spécial, daté du 1<sup>er</sup> décembre<sup>1</sup>, et dans lequel sont énumérées les raisons qui militent en faveur de la mesure projetée. Ces raisons peuvent se résumer ainsi :

1<sup>o</sup> Importance croissante du commerce de la Suisse avec la Russie et le Japon ;

2<sup>o</sup> Nécessité de répondre à un acte de courtoisie de deux gouvernements représentés diplomatiquement auprès de la Confédération : ces gouvernements ont émis le vœu qu'on usât envers eux de réciprocité et, puisqu'aussi bien l'institution des légations suisses n'est plus comme autrefois limitée aux pays immédiatement voisins, on ne saurait guère se dispenser d'accéder à un désir très naturel ;

3<sup>o</sup> Pétitions adressées au Conseil fédéral par un grand nombre de Suisses habitant la Russie ; vœux émis par l'Union suisse du commerce et de l'industrie ;

4<sup>o</sup> La Russie et le Japon sont des pays où l'infériorité des agents consulaires vis à vis des agents diplomatiques est plus marquée que dans n'importe quel Etat : seuls, des diplomates de carrière y peuvent avoir quelque influence et servir utilement leur gouvernement et leurs nationaux.

Les Chambres se rendirent à l'argumentation du Conseil fédéral et, en votant les crédits demandés, lui permirent de nommer, le 20 février 1906, M. Edouard Odier, conseiller d'Etat à Genève, aux fonctions d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Pétersbourg et d'accréditer à Tokio, en cette même qualité, M. Paul Ritter, auparavant consul général de Suisse à Yokohama<sup>2</sup>. Tous deux rejoignirent leur poste au début du mois de mai.

---

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1905, VI, p. 198 et sqq.

<sup>2</sup> *Feuille fédérale*, 1907, III, p. 6.

En 1907, le consulat général de Rio de Janeiro se trouvant sans titulaire, le Conseil fédéral jugea que, vu l'extension prise par nos relations commerciales avec le Brésil, un consul honoraire ne pourrait plus désormais suffire à la tâche. Il fallait confier ce poste important à un homme qui voulût bien y vouer tous ses soins. Le choix du Conseil fédéral s'arrêta sur M. Gertsch. Celui-ci présentait sur un diplomate de carrière l'avantage d'une connaissance approfondie des affaires et du pays où il avait déployé déjà depuis de longues années ses qualités d'initiative et d'énergie. Afin de lui donner accès dans les ministères, on joignit à son titre de consul-général celui de chargé d'affaires. De ce fait, le poste de Rio doit être compté au nombre de nos agences diplomatiques ; au budget où il émarge annuellement pour un total de 30 000 francs, il continue néanmoins à figurer sous la rubrique : consulats.

On n'a pas créé depuis lors de légations nouvelles. Il est cependant probable que notre représentation sera dans l'avenir étendue à d'autres pays encore. En premier lieu, il faut citer l'Espagne dont le Conseil national s'est occupé dans sa session de cet été (1910). Interpellé à ce sujet, le chef du Département politique a répondu que l'établissement à Madrid d'un ministre-résident était depuis quelque temps à l'étude et que les vœux exprimés recevraient bientôt satisfaction<sup>1</sup>. Après l'Espagne, le pays où la Suisse aurait à l'heure actuelle le plus d'intérêt à être représentée diplomatiquement semble être la Turquie, dont il a été question à plusieurs reprises déjà (ainsi qu'en témoi-

---

<sup>1</sup> *Journal de Genève* du 9 juin 1910. — Les assurances données à ce sujet par M. le président de la Confédération ont été confirmées récemment par l'élévation de M. Mengotti, consul général de Suisse à Madrid au rang de chargé d'affaires (décembre 1910).

gnent les postulats des conseils législatifs) du fait de sa situation exceptionnelle en droit international. Mais c'est là, à n'en pas douter, une assez lointaine éventualité.

Pour terminer cet exposé, il nous reste à signaler les divers changements apportés par le Conseil fédéral au règlement du 8 août 1901 sur le personnel des légations. Ce règlement a été modifié successivement par des arrêtés du 3 avril 1903, du 10 août 1904, du 14 février 1905, du 11 octobre 1907 et du 23 février 1909<sup>1</sup>. La plupart des modifications introduites n'intéressent que l'effectif réglementaire des agents diplomatiques et des employés de chancellerie attribués à chacun des postes existants. Les arrêtés des 10 août 1904 et 11 octobre 1907 ont cependant une portée plus générale: ils subordonnent à des conditions plus fermes que par le passé l'accès de la carrière et améliorent les traitements du personnel. A cet égard, le règlement de 1907 constitue une source particulièrement importante pour l'étude de la situation des agents diplomatiques subalternes et des employés de chancellerie au point de vue du droit administratif<sup>2</sup>.

Il y aurait lieu de compléter cet aperçu sommaire par quelques considérations sur un problème encore pendant et dont la solution exercera sans doute quelque influence sur les destinées futures de notre diplomatie. Ce problème n'est pas nouveau; il a été maintes fois discuté, mais nous ne pouvons songer à l'exposer en détail: tout un volume n'y suffirait pas. Nous nous bornerons donc à en rappeler la donnée. Il s'agit de l'organisation intérieure du Conseil fédéral et plus spécialement, du Département politique. Comme on l'a vu plus haut,

<sup>1</sup> *Recueil officiel, nouv. série*, XIX, p. 217; XX p. 115 et sqq.; XXI, p. 39. XXIII, p. 623 et sqq.; XXV, p. 315.

<sup>2</sup> Cf. *infra*, deuxième partie, chap. III, section 2.

deux systèmes ont été successivement adoptés et, depuis 1895, on est revenu à l'ancien. Aujourd'hui donc, le Département politique est dirigé par le président de la Confédération, c'est-à-dire qu'il ne garde jamais le même chef plus d'un an : il en peut résulter un certain manque de suite dans notre politique extérieure. Le système de 1888, connu sous le nom de système Droz et dont l'application n'eut qu'une durée éphémère, avait pour but de parer à ce danger en assurant plus de continuité dans la direction des affaires étrangères. A l'usage, on lui découvrit des défauts, celui entre autres de nuire à l'exercice collectif du pouvoir par le Conseil fédéral, à l'unité de vues que la Constitution exige du directoire exécutif.

Le débat ouvert depuis un an au sein des Chambres semble prouver qu'aucune des deux solutions expérimentées jusqu'à ce jour ne donne entière satisfaction aux exigences complexes des services intéressés. Comment résoudra-t-on le problème ? Peut-être en combinant les deux systèmes, en empruntant à l'un un principe de stabilité, à l'autre un principe de contrôle effectif et de collaboration plénière. Pour l'instant, on ne peut faire que des conjectures. Quelle qu'elle soit, la solution qui interviendra ne manquera pas d'exercer une répercussion immédiate sur la marche du service diplomatique. Le fait que la réorganisation du Département politique sollicite une fois de plus l'attention des pouvoirs publics prouve à lui seul l'importance actuelle des légations et consulats. Aussi convenait-il de nous y arrêter un instant<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur cette question, cf. Salis, *Op. cit.*, I, p. 538 et sqq. ; *Feuille fédérale*, 1909, IV, p. 347 et sqq. ; *Recueil officiel, nouvelle série*, XVI, p. 154.

~~~~~

Appendice

*Liste des chefs de missions diplomatiques permanentes
accrédités par la Suisse auprès des puissances étran-
gères de 1798 à nos jours.*

Ordre alphabétique des noms de pays

* *Allemagne du Nord (Confédération de l')*

Le landammann Heer, envoyé extraordi-
naire et ministre plénipotentiaire 1867-1868

Le colonel Bernard Hammer, envoyé extra-
ordinaire et ministre plénipotentiaire. . . . 1868-1871

Allemagne (Empire d') et royaume de Bavière

Le colonel Hammer, envoyé extraordi-
naire et ministre plénipotentiaire 1871-1877

M. Arnold Roth, envoyé extraordinaire et
ministre plénipotentiaire. 1877-1904

M. A. de Claparède, envoyé extraordinaire
et ministre plénipotentiaire 1904

* Indique les Etats qui n'existent plus, du moins sous le nom signalé.

Argentine (République)
et républiques du Paraguay et de l'Uruguay

M. Emile Rodé, ministre-résident et consul général	1891-1898
M. Joseph Choffat, ministre-résident et consul général	1899-1910
M. Alph. Dunant, ministre-résident et consul général	1910

Autriche-Hongrie (Empire d')

Le comte B.-G. de Diesbach, ambassadeur, puis ministre	1801-1802
Le baron de Müller-Muhlegg, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire . . .	1802-1824
Le baron de Gaismüller, chargé d'affaires <i>ad interim</i>	1824-1826
M. A. d'Effinger-Wildegg, chargé d'affaires	1826-1848
M. J.-C. Kern, » »	1848
M. J.-E. Steiger, » »	1848-1866
Le landammann Aepli, » »	1866
M. J.-J. de Tschudi, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1866-1883
M. Aepli, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1883-1893
M. A. de Claparède, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1894-1904
M. F. du Martheray, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1904-1910
M. J. Choffat, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1910

Brésil (Etats-Unis du)

M. Gertsch, consul général, chargé d'aff.	1907
---	------

* *Cisalpine (République)*

puis *République italienne* de 1802 à 1806 et *Royaume d'Italie* de 1806 à 1815. — Voir *Italie* et *Sardaigne*.

M. de Haller, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1798-1799
M. Taglioretti, agent, puis chargé d'affaires	1800-1803
M. de Marcacci, chargé d'affaires	1804-1815

Espagne (Royaume d')

M. Mengotti, consul-général, chargé d'aff.	1910
--	------

Etats-Unis de l'Amérique du Nord

Le colonel Frey, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1881-1888
M. A. de Claparède, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1888-1894
M. J.-B. Pioda, fils, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.	1894-1902
M. du Martheray, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1902-1904
M. Vogel, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.	1904-1909
M. Paul Ritter, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1909

France

M. X. Zeltner, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1798-1800
M. de Jenner, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1800

M. P. A. Stapfer, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1801-1803
Le marquis C. de Maillardoz, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1803-1815
M. G. de Tschann, chargé d'affaires	1815-1847
Le colonel J.-H. Barman, chargé d'affaires, puis ministre plénipotentiaire	1847-1857
M. J.-C. Kern, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1857-1882
M. Charles-E. Lardy, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.	1883

Grande Bretagne et Irlande (Royaume-Uni de)

M. C.-D. Bourcart, chargé d'affaires, puis ministre-résident, puis ministre plénipotent.	1891-1902
M. G. Carlin, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1902

Italie (Royaume d')
(Voir *Cisalpine* et *Sardaigne*).

M. J.-B. Pioda, père, envoyé extraordin. et ministre plénipotentiaire	1870-1882
M. Siméon Bavier, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire	1883-1895
M. G. Carlin, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.	1895-1902
M. J.-B. Pioda, fils, envoyé extraordin. et ministre plénipotentiaire.	1902

Japon (Empire du)

M. Paul Ritter, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.	1906-1909
---	-----------

M. F. de Salis, envoyé extraordinaire et
ministre plénipotentiaire. 1909

Russie (Empire de)

M. Ed. Odier, envoyé extraordinaire et
ministre plénipotentiaire. 1906

* *Sardaigne (Royaume de)*

M. Tourte, envoyé extraordin. et ministre
plénipotentiaire (Turin). 1860-1865

M. J.-B. Pioda, père, envoyé extraordin.
et ministre plénipotentiaire (Florence). . . 1865-1870



DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales

SECTION I. — *Sur le rôle international de la Suisse.*

On aurait pu croire, en 1815, lorsque la Suisse sollicita et obtint des puissances signataires du traité de Vienne la reconnaissance et la garantie de sa neutralité perpétuelle, que, du même coup, elle abdiquait en quelque sorte sa personnalité de nation indépendante, renonçait pour toujours à jouer un rôle en Europe et signait sa propre déchéance.

En réalité, elle donnait par cette démarche la preuve d'une habileté et d'une sagesse dont les Suisses d'aujourd'hui doivent à leurs ancêtres une éternelle reconnaissance. Rappelons-nous en effet dans quelles circonstances fut proclamée la neutralité helvétique. L'Empire vient de s'écrouler. L'équilibre européen, détruit par la toute-puissance de Napoléon, est provisoirement rétabli. Aux remaniements apportés à la carte d'Europe, la Suisse a gagné des frontières meilleures. Mais le temps n'est plus où les lansquenets des ligues pouvaient entreprendre des guerres de conquête, où la république de Berne pouvait jeter son épée dans la balance, lorsque, entre deux forces opposées, le fléau hésitait. Autour de nous, des pays autrefois divisés se sont réunis ou du moins tendent vers l'unité. La Suisse a maintenant pour voisins de grands

Etats ou, à leur défaut, de vastes groupes ethniques, contre lesquels elle ne peut songer à lutter seule. D'autre part, si elle lie son sort à la destinée de l'un d'eux, elle s'attire l'inimitié des autres, sans compter qu'en même temps et de propos délibéré, elle se met sous tutelle. D'ailleurs, une alliance ou une entente politique particulière avec un pays étranger, quel qu'il soit, risque fort de mécontenter une partie du peuple suisse, amalgame de races différentes dont chacune participe plus spécialement à telle ou telle culture étrangère. Dans ces conditions, notre intérêt, conforme à l'intérêt de l'Europe, nous commande la neutralité.

Et de fait, depuis 1815, dans tous les conflits qui se sont élevés autour de nous, nous sommes demeurés neutres. Notre prospérité intérieure, notre prestige international, notre rôle dans le monde en ont-ils été diminués? Nullement. Dans la paix que lui assurait sa neutralité, la Suisse a su accomplir une œuvre féconde. Son industrie, son commerce se sont développés; elle a perfectionné sur un grand nombre de points sa législation; tout en respectant l'esprit régionaliste, demeuré vivace parmi ses populations si diverses, elle a consolidé de jour en jour l'armature du pacte fédéral; dans la voie des réformes sociales, elle a bien souvent devancé ses voisins. En même temps elle se donnait une armée capable de faire respecter son indépendance; elle multipliait les écoles, encourageait, dans tous les domaines, les études, les recherches, les initiatives et les découvertes; sans laisser se déformer le caractère national tel que l'ont dessiné des siècles d'histoire commune, elle s'ouvrait à toutes les influences étrangères capables d'aider à ses progrès.

Non contente de mettre en valeur toutes les ressources que l'ingéniosité humaine peut tirer d'un sol relatif-

vement pauvre, la Suisse, au cours du xix^e siècle a étendu considérablement son action dans le monde. Devant ses efforts, les pays étrangers ne lui ont pas marchandé leur estime et leur sympathie. Ils ont appris à connaître les produits de son agriculture, de ses usines et de ses ateliers. Entre la Suisse et les principales puissances du globe, des échanges de toute sorte se sont établis, dont l'importance va sans cesse en augmentant, ainsi qu'en témoignent les statistiques annuelles.

A un autre point de vue — qui n'est pas le moins important, — l'action extérieure de la Suisse s'est également accrue. La diversité de ses législations cantonales, les solutions pratiques et neuves qu'elle a trouvées à quelques-uns des problèmes dont se préoccupent tous les peuples, l'entente réalisée sous l'égide de la Confédération entre des populations différentes par la race, la langue, la religion, tout cela devait éveiller l'intérêt de l'Europe. Les conditions particulières de notre existence nationale, l'exiguïté même de notre territoire, son morcellement en parties autonomes — mais soumises cependant aux exigences de l'intérêt général — nous permettent en effet de tenter dans une foule de domaines des expériences dont les grands Etats ne sauraient prendre l'initiative, parce que, plus une masse à déplacer est considérable, plus l'effort nécessaire à la mettre en mouvement apparaît pénible et périlleux. On peut donc dire que la Suisse constitue aux yeux des grandes nations une sorte de laboratoire où se forgent et s'essayent, sur un champ réduit, les outils nouveaux du travail politique, économique et social. Et aux innovations de toute espèce que nous avons créées, l'Europe ne dédaigne pas de faire des emprunts.

Mais si le seul spectacle de la vie suisse, si l'étude des faits sociaux dont notre pays est le théâtre retiennent

l'attention de l'étranger — et la preuve en est fournie par les exemples qu'y viennent chercher à chaque instant hommes politiques, juristes, sociologues, économistes de toute école —, une autre cause a contribué puissamment à étendre notre action extérieure : je veux parler des mesures de portée internationale que les grandes puissances ont adoptées à la suite d'initiatives suisses. Notre neutralité ne nous a point empêchés d'être en mainte occasion les promoteurs d'entreprises dont l'humanité tout entière tire un large profit : elle nous a même aidés dans cette mission et le succès d'œuvres comme la Convention de Genève ou l'Union postale universelle a certainement été facilité par le fait qu'elles émanaient d'un Etat neutre.

Il n'échappe à personne que le prestige de la Suisse sort grandi de telles manifestations. Aussi, dans les assises, de jour en jour plus fréquentes, qui réunissent, pour une raison ou pour une autre, les délégués de tous les pays civilisés, désireux de coopérer à tous les travaux de rapprochement et de concorde, la voix de notre petite patrie est toujours plus écoutée. Non seulement elle a sa place marquée dans tous les grands congrès internationaux, mais souvent elle-même leur donne une hospitalité que savent apprécier les représentants des grandes puissances. De la situation enviable qu'elle occupe dans le monde on trouverait d'autres signes encore : nos premiers magistrats, conseillers ou juges fédéraux, n'ont-ils pas été plus d'une fois choisis comme arbitres dans des différends entre nations ? Berne n'est-il pas le siège d'offices et de bureaux créés par le commun accord des peuples pour aider au progrès commun¹ ? Et, comme

¹ Bureaux internationaux de l'Union postale Universelle, de la propriété littéraire, industrielle et artistique, de l'Union télégraphique ; Office central des transports internationaux par chemins de fer.

l'affirmait récemment M. d'Aunay, ambassadeur de France, lorsque des mains tendues se cherchent pour s'unir en un geste de paix, n'est-ce pas en Suisse qu'elles se joignent le plus facilement¹?

Résumons-nous. On voit sans peine, par les considérations qui précèdent, ce qui doit constituer la base de nos rapports avec les pays étrangers et, par suite, déterminer le caractère particulier de notre représentation extérieure. Tenue par sa neutralité et l'étroitesse de ses frontières à l'écart de la grande politique européenne, mais investie cependant, grâce à son prestige moral, d'une mission internationale qui ne manque pas de grandeur, la Suisse a, au point de vue *politique*, d'autres raisons que les grands Etats de vouer à cette représentation des soins tout spéciaux. Au point de vue *commercial*, elle y est obligée par des motifs qui sont ceux de la plupart des pays civilisés où les importations excédant presque toujours les exportations, il devient à la fois nécessaire d'ouvrir aux produits nationaux de nouveaux marchés et de conclure avec l'étranger des accords douaniers permettant, par des concessions réciproques, d'équilibrer, dans des conditions favorables aux deux parties, la balance de leur commerce.

SECTION 2. — *Sur l'état présent de sa représentation extérieure.*

Les rapports entre pays sont d'une infinie complexité. Nous n'avons à envisager ici que les rapports officiels au maintien desquels travaillent, en vertu d'une coutume internationale fort ancienne, des organes spécialement créés pour cette fonction. Une distinction un peu arbi-

¹ Discours au tir fédéral de Berne, 1910.

traire entre le point de vue politique et le point de vue commercial a réparti ces organes en deux groupes : agents diplomatiques et agents consulaires. Aujourd'hui, la politique extérieure des nations obéissant surtout à des raisons économiques, la différence établie entre ces deux classes de fonctionnaires n'est plus guère fondée quant à l'objet propre de leur activité. Elle subsiste cependant tout entière quant à l'étendue de leur pouvoir : les privilèges attachés au « caractère diplomatique » confèrent en effet à ceux qui en sont investis des moyens d'action beaucoup plus efficaces.

Sur quoi se base cette notion de caractère diplomatique ? Nous n'entrerons pas dans les controverses qu'elle a soulevées ; on les trouvera dans les traités de droit international. Ce n'est point ici le lieu de la défendre ou de l'attaquer : il nous suffit qu'en fait elle soit admise, et du consentement unanime de tous les gouvernements.

Ce fait constaté entraîne, comme conséquence pratique immédiate, la subordination, en dignité comme en importance, du corps consulaire au corps diplomatique. La Suisse d'ailleurs l'a bien compris : à de très rares exceptions près, elle se contente de consuls honoraires, unissant l'exercice de leurs fonctions publiques à la conduite d'affaires privées, tandis que, depuis nombre d'années, le Conseil fédéral accroît le nombre de nos légations et s'efforce de leur donner un personnel bien préparé à sa tâche. Pour cette même raison, nous avons cru devoir, dans la présente étude, négliger l'examen du système consulaire suisse et nous en tenir aux questions qui intéressent la représentation diplomatique. Cependant, dans la mesure — très large, nous le verrons — où nos diplomates ont à traiter des affaires consulaires, cet aspect de leur mission sollicitera notre examen.

L'étude de nos rapports officiels avec l'étranger, même limitée strictement à la représentation diplomatique, pose une foule de problèmes dont l'actualité réclame une prompte solution. Nous n'avons pas la prétention de les résoudre tous : nous voudrions du moins énoncer et si possible élucider les principaux. Les recherches que nous avons faites sur le passé des légations suisses nous aideront à comprendre leur situation présente et à énoncer quelques-unes des conditions de leur existence future.

Etablissons d'abord, sommairement, le bilan actuel, c'est-à-dire le résumé des faits sur lesquels portera l'enquête. La Suisse possède à l'étranger 112 arrondissements consulaires dont 11 sont administrés directement par nos légations¹. Celles-ci sont actuellement au nombre de 9, savoir, par ordre d'ancienneté : Paris (1798), Vienne (1801), Berlin (1867), Rome (1870), Washington (1882), Londres, Buenos-Ayres (1891), Saint Pétersbourg et Tokio (1906)². Il est assez difficile d'évaluer l'effectif du personnel affecté au service des affaires étrangères. Il comprend, outre les fonctionnaires du Département politique, dirigé par le président de la Confédération, tous ceux des légations et consulats, nommés par le Conseil fédéral et placés sous sa surveillance. D'après les indications fournies par la *Feuille fédérale* et le règlement du 11 octobre 1907, modifié par arrêté du 23 février 1909, la composition normale de notre corps diplomatique et consulaire, y compris le personnel de chancellerie adjoint aux légations serait — approximativement — la suivante :

¹ *Feuille fédérale*, 1910, II, p. 146.

² Il y faut joindre un poste de chargé d'affaires au Brésil, créé en 1907 (Cf. *supra*, I^{re} partie, ch. III, p. 53) et un autre en Espagne (1910).

Légations

Ministres plénipotentiaires	8
Ministre-résident (à Buenos-Ayres)	1
Conseillers et secrétaires de légation, de 1 ^{re} ou 2 ^{me} classe	11
Attachés	5
Secrétaires de chancellerie	9
Commis et copistes	7
Interprète (à Tokio).	1

Consulats

Consuls-généraux (dont deux chargés d'affaires) . .	10
Consuls	72
Vice-consuls	19

(Il faut remarquer que, parmi les fonctionnaires consulaires, une cinquantaine au moins ont des chanceliers rétribués. Ceux-ci ne sauraient toutefois être considérés comme des fonctionnaires fédéraux : le consul en effet les choisit lui-même, sous sa responsabilité, et les paye au moyen de l'indemnité que la Confédération alloue, quand il y a lieu, à son poste).

Le budget fédéral pour 1910 prévoit, au service des affaires étrangères (Département politique, division politique), une dépense totale de 1117575 francs, non compris le traitement du président de la Confédération¹.

¹ *Feuille fédérale*, 1909, V, p. 234 et sqq. — Le compte d'Etat pour 1909 accuse au même poste une dépense totale de 1047658 fr. 55 cent., inférieure de 21947 fr. 45 aux prévisions budgétaires (*Ibid.*, 1910, III, p. 92).

Voici quelques chiffres pour les années précédentes. Ils ne comprennent pas les traitements du personnel du Département politique. Pour simplifier, nous avons réduit le nombre des rubriques à deux : légations et consulats.

Cette somme est répartie entre les rubriques suivantes : Traitements : *a)* du personnel des bureaux du Département ; *b)* des ministres ; *c)* du personnel des légations. Indemnités : *a)* pour loyers aux chancelleries des légations, etc. ; *b)* à un grand nombre de consulats. Frais de port dépêches, lettres, etc.

Comme on le voit, la représentation extérieure de la Suisse a pris dans les affaires de la Confédération une importance à laquelle elle n'avait jamais atteint. Elle occupe un nombre respectable de fonctionnaires de tout rang et grève annuellement d'une somme assez considérable le budget fédéral. Il est vrai qu'une dépense de onze cent mille francs pour les affaires étrangères, mise en regard du chiffre total des dépenses annuelles de la Confédération et du chiffre de nos importations et exportations apparaît, non point comme le signe d'une excessive prodigalité, mais bien au contraire, comme la preuve que l'organisation diplomatique et consulaire de la Suisse est une des plus économiques qui se puissent imaginer. Il n'y aurait donc pas lieu de s'étonner outre mesure si, dans l'avenir, le Conseil fédéral sollicitait des Chambres de nouveaux crédits pour son Département politique : on peut être certain d'ailleurs qu'il ne le fera qu'à bon escient. Les extensions successives données dans le passé à notre représentation extérieure ont toujours été, nous l'avons vu, très sérieusement motivées. Inséparable, — comme cause ou comme conséquence, il n'importe, — de l'accroissement de notre commerce extérieur et de l'amélioration de notre situation internationale, le déve-

	1893 (Budget)	1901 (Budget)	1907 (Compte d'Etat)
Légations :	220 000	444 500	?
Consulats :	235 000	112 000	?
Totaux :	455 000	556 500	959 880.56

loppement actuel des légations suisses doit être considéré à la fois comme le signe extérieur d'un prestige et d'une richesse que le travail de tous augmente tous les jours et comme un moyen d'exalter encore — pacifiquement — les forces de la patrie.

Sous sa forme présente, notre organisation diplomatique est très jeune. Une hostilité provenant de milieux mal informés a fait échouer les lois par lesquelles on voulait l'asseoir mieux. Elle n'est régie que par quelques arrêtés fédéraux et un règlement que seul le bon vouloir des Chambres permet d'assimiler, quant à ses effets, à une loi. Par la force des choses, la pratique a devancé l'expression légale d'une doctrine. Il en résulte des incertitudes et des lacunes. On peut dire, en un certain sens, que, vu le nombre et l'importance de nos légations, en face des perspectives que l'avenir semble leur ouvrir, la réglementation y relative apparaît par trop rudimentaire. A une institution dont le principe est aujourd'hui accepté par tous les citoyens suisses et dont au surplus un peuple civilisé ne saurait se passer, il faut des règles précises et minutieuses.

Le moment est donc venu de rechercher, d'abord, celles qu'on peut dès aujourd'hui extraire de l'arsenal des lois et ordonnances fédérales, ensuite, celles qu'il conviendrait de leur adjoindre. L'ensemble de nos postes diplomatiques constitue un *fait*, revêtu depuis nombre d'années d'un caractère de permanence incontesté et incontestable; à ce fait, il faut donner un *droit*, organique et administratif, rigoureusement adapté à sa nature. Ce droit existe déjà en partie, mais les données en sont peu nombreuses et disséminées. Dans les chapitres qu'on va lire, nous nous proposons de les réunir, de les confronter, d'en exprimer aussi complètement que possible le contenu, d'en signaler les défauts et d'indiquer quels remèdes nous semblent propres à les améliorer.

La tâche est malaisée. Aussi n'avons-nous pas l'ambition de l'accomplir toute, trop heureux si nous pouvons apporter quelque clarté dans l'étude d'une matière délicate, embrassant des problèmes de nature différente qu'il est assez difficile, non seulement de résoudre, mais même de classer avec méthode.

~ ~ ~ ~ ~

CHAPITRE II

Les légations considérées comme institution de droit public

SECTION I. — *Interprétation des articles constitutionnels. —
Systèmes en présence. — Compétences du Conseil fédéral et
des Chambres.*

Nous avons déjà parlé des articles de la Constitution fédérale de 1874 que l'on peut appliquer à la représentation extérieure de la Suisse. Il faut cependant y revenir, si l'on veut expliquer d'une manière satisfaisante le titre placé en tête du présent chapitre.

La Constitution ne déclare pas en termes exprès que l'exercice du droit d'ambassade actif et passif appartient exclusivement aux autorités fédérales. Cela ressort cependant des articles 8 et 10. Le premier statue en effet que « la Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les Etats étrangers des alliances et des traités ». Or, ce sont là des actes qui requièrent en général l'intervention d'agents diplomatiques. Si la Confédération a le droit exclusif d'accomplir ces actes, à plus forte raison est-elle seule investie du pouvoir de créer des organes susceptibles d'y coopérer. D'autre part, l'article 10, en confiant à l'entremise du Conseil fédéral « les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs re-

présentants » interdit implicitement aux cantons de recevoir ou d'envoyer des missions d'un caractère diplomatique et indique en même temps que les « représentants » des puissances étrangères en Suisse doivent être accrédités auprès du gouvernement fédéral. S'il en était autrement, ce dernier n'aurait pas à jouer dans les rapports en question le rôle d'intermédiaire qui lui assigne l'article 10. En d'autres termes : ou cet article comporte les deux conclusions que nous en avons tirées, ou il n'a pas de raison d'être.

Le fait qu'en droit international la Suisse, Etat fédératif, est assimilée à un Etat unitaire prouve d'ailleurs jusqu'à l'évidence que tout ce qui appartient à la diplomatie est du ressort de la Confédération.

Ce n'est d'ailleurs pas en vertu de son droit public interne que la Suisse possède la faculté d'agréer chez elle et de créer au dehors des agences diplomatique : c'est en vertu du droit des gens. Les Etats étrangers reconnaissent la Confédération Suisse mais, dans leurs rapports avec elle, ils ignorent les cantons. Celle-là fait partie de la société des nations ; ceux-ci, au contraire, n'en sont pas membres officiellement. Par conséquent, au point de vue international, la Confédération est souveraine et, de son droit de souveraineté dérive son droit de légation.

On peut même dire qu'elle possède ce droit par le fait même qu'elle existe. Elle peut l'exercer comme elle l'entend. Elle pourrait même ne pas l'exercer du tout, quitte à se séparer par là du monde civilisé. En fait, elle l'exerce, depuis plus d'un siècle, d'une manière permanente, mais incomplète (incomplète en ce sens que la Suisse n'est représentée diplomatiquement qu'auprès d'un nombre relativement restreint d'Etats étrangers).

Comment la Suisse exerce-t-elle le droit de légation ?

La question, cette fois, relève exclusivement du droit interne. Nous n'avons d'ailleurs pas à y répondre directement, car nous ne nous occupons què de la représentation extérieure de la Suisse. La Constitution fédérale aurait pu dire dans quelle mesure et d'après quels principes le peuple suisse entendait organiser cette représentation. Elle ne l'a pas fait. Cependant, on peut tirer du texte constitutionnel des indications concernant les autorités à qui devrait être confié le soin de créer et de réglementer le service diplomatique, au cas où le pays serait disposé à user de son droit de légation actif, hypothèse vérifiée, nous le savons, par les faits.

Cherchons donc à démêler le sens de ces indications qui sont, il faut le reconnaître, un peu vagues. Il y a en l'espèce deux problèmes essentiels à résoudre :

1^o Quelle est l'autorité compétente pour créer des postes diplomatiques?

2^o A qui appartient le droit d'en désigner les chefs et de leur adjoindre le personnel nécessaire?

L'ordre logique exigerait que l'on répondît d'abord à la première de ces questions. Nous commencerons néanmoins par la seconde, d'un abord plus facile eu égard aux données fournies par la Constitution.

Le Conseil fédéral, depuis qu'il existe, a toujours soutenu qu'il était seul qualifié pour nommer les envoyés diplomatiques. Dans de nombreux messages¹, il a invoqué à l'appui de sa thèse des arguments tirés soit de la nature spéciale du sujet, soit de la Constitution, soit de l'examen des législations étrangères. Comme nous l'avons exposé dans la première partie de cette étude, le texte constitutionnel, sous le régime de 1848, était ambigu

¹ En particulier, ceux du 27 septembre 1877 et du 19 mai 1893.
— *Feuille fédérale*, 1877, IV, p. 1 et sqq. : 1893, III, p. 167 et sqq.

et contenait même des contradictions : tout cela a disparu dans le texte de 1874¹. Il n'y a plus sujet à controverse : l'art. 102, chiffre 6, en attribuant au Conseil fédéral toutes les nominations qui ne sont pas dévolues à l'Assemblée fédérale, au Tribunal fédéral ou à une autre autorité, lui abandonne évidemment le choix des personnes qui doivent représenter la Suisse à l'étranger. L'application de cet article² qui d'ailleurs ne souleva jamais aucune contestation en matière consulaire n'en soulève plus, depuis 1874, en matière diplomatique.

La solution est au surplus conforme à la nature des choses. Dans tous les pays, les ambassadeurs, ministres et agents de tout rang sont choisis par le pouvoir exécutif et il ne saurait en être autrement : les nécessités de la politique internationale, la confiance qui doit caractériser les rapports de l'envoyé avec son gouvernement, la célérité et la discrétion requises le plus souvent dans la préparation des « mouvements diplomatiques » exigent qu'il en soit ainsi.

Voyons maintenant quelle est, d'après la Constitution, l'autorité compétente pour créer des postes diplomatiques.

Ici, la question se complique

D'une part, l'article 102, 8^o, charge le Conseil fédéral de veiller « aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux » et lui remet « en général » les « relations extérieures ». Ce texte, qu'on invoque à l'appui du précédent, pour établir la compétence du pouvoir exécutif dans la nomination des agents, ne confère-t-il pas au Conseil fédéral le droit de créer des légations, lorsque l'établissement de ces dernières lui paraît un moyen

¹ Cf. *supra*, première partie, chap. III, p. 26 et sqq., 38 et sqq.

² Ancien art. 90, 6^o de la Constitution de 1848.

propre à servir « les intérêts de la Confédération au dehors ? » La Constitution confie à l'autorité directoriale un mandat, ne lui donne-t-elle pas, par le fait même, le choix des instruments qui en pourront faciliter l'accomplissement ? On serait tenté de répondre : « Oui ».

Mais, d'autre part, l'article 85, 3^o, place dans les attributions de l'Assemblée fédérale « la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements ». Il s'agit donc de savoir si un poste diplomatique constitue une « fonction fédérale permanente ».

Dans son message du 19 mai 1893, le Conseil fédéral s'appuyant sur certains auteurs¹, repousse toute assimilation entre nos représentants à l'étrangers et les autres fonctionnaires fédéraux dont la situation est régie par la loi. Il semble bien aussi, d'après la doctrine exprimée dans ce message et la forme du projet d'arrêté fédéral qui s'y trouve annexé, que le Conseil fédéral refuse également aux Chambres le droit de fixer elles-mêmes les traitements de chacun des fonctionnaires du service diplomatique et lui accorde seulement celui de voter ou de refuser les crédits affectés à ces traitements.

Cette opinion qui nous paraît la plus conforme aux nécessités de la diplomatie ne fut pas à l'époque entièrement partagée par les Chambres, ainsi qu'en témoignent les délibérations d'où sortit la loi du 27 juin 1894.

Trois systèmes, en somme, se trouvaient en présence :

1^o Celui du Conseil fédéral, exprimé dans son projet d'arrêté : « Le Conseil fédéral règle la représentation de la Confédération à l'étranger conformément aux dispositions de la Constitution. Il institue les postes jugés nécessaires et les *organise* selon les intérêts du pays et

¹ En particulier, Blumer-Morel, *Handbuch des schweizerischen Bunde staatsrechts*, III (1887), p. 119.

les besoins du service. . . Les crédits sont fixés annuellement, pour chaque poste, par l'Assemblée fédérale, en vertu de ses compétences budgétaires ». Ce texte, remarquons le, permet à l'Assemblée de *fixer*, c'est-à-dire d'accorder, de modifier ou de refuser les *crédits* que lui demande le Conseil fédéral pour payer aux fonctionnaires en cause les *traitements* dont lui-même, Conseil fédéral, aura, comme *organisateur*, déterminé d'avance le montant. Autrement dit, en matière de traitements, les Chambres ne peuvent que sanctionner ou paralyser, par le vote ou le refus des crédits, les mesures prises par le pouvoir exécutif : à ce dernier seulement appartient l'initiative. Evidemment, dans ce système comme dans ceux que nous allons examiner tout à l'heure, rien ne peut se faire, en dernière analyse, sans l'assentiment des conseils législatifs qui, selon l'expression populaire, « tiennent les cordons de la bourse ». La procédure préconisée par le Conseil fédéral présente cependant sur toutes autres l'avantage de permettre une organisation plus rapide et plus pratique des services et de confier l'examen des questions de détail à des organes administratifs mieux qualifiés pour les résoudre que le législateur. Celui-ci n'intervient que lors de la discussion du budget, et à cette occasion, il lui est loisible de demander au gouvernement toutes les explications qu'il juge utiles.

2° Le système adopté au cours des délibérations des Chambres, par quelques députés, jaloux de sauvegarder les prérogatives de l'Assemblée. — « La création de postes diplomatiques permanents doit s'opérer, disaient-ils, par voie d'*arrêts fédéraux*, soumis au référendum. C'est ainsi qu'a été établie en 1882 notre légation à Washington et cette pratique est seule conforme à la Constitution fédérale ». A la question que nous posions tout à l'heure : « Une légation constitue-t-elle une fonction fédérale per-

manente ? », l'opinion précitée répond affirmativement. Elle est contraire à la théorie du droit public suisse qui considère les agents diplomatiques comme étant toujours en mission extraordinaire, et nous croyons qu'il faut la repousser. Au demeurant, elle ne recueillit pas les suffrages du Parlement, soucieux de ne pas retomber dans l'erreur des constitutions de 1803 et de 1815, lesquelles, on s'en souvient, donnaient à la Diète, non seulement un droit de contrôle, mais un droit d'action immédiate sur tout ce qui touchait à la création, au maintien et à la suppression de nos postes diplomatiques.

3° Le système mixte qui obtint l'adhésion des deux Chambres et qu'exprimait la loi du 27 juin 1894. — « La création et la suppression des postes diplomatiques permanents sont soumises à la décision de l'Assemblée fédérale par la voie budgétaire et à la suite de messages spéciaux du Conseil fédéral » (art. 2). D'après ce système, l'initiative des mesures à prendre appartient au Conseil fédéral: celui-ci fait à l'Assemblée des propositions dûment motivées et sollicite les crédits nécessaires pour les réaliser; si la création ou la suppression proposées paraissent opportunes au Parlement, une allocation ou une radiation de crédits les rendent immédiatement possibles; l'autorité directoriale en assure ensuite à sa guise l'exécution. Dans le cas contraire, les choses restent en l'état. Le système de la loi de 1894 se différencie du premier en ce qu'il réserve au pouvoir législatif un contrôle *préalable* de toutes les innovations dans le service diplomatique qui entraîneraient des conséquences budgétaires et du second par le fait qu'il évite la voie de l'arrêté fédéral et le referendum. La loi, rejetée par le peuple, ne déploya pas d'effet obligatoire; le Conseil fédéral néanmoins se rallia en plusieurs circonstances à la pratique qu'elle indiquait. C'est ainsi que, le poste de

ministre-résident à Buenos-Ayres étant devenu vacant en juillet 1898 par la mort de M. Rodé, le Conseil fédéral attendit pour le repourvoir le vote du budget de l'année suivante¹. C'est ainsi encore que l'établissement de légations à Saint Pétersbourg et à Tokio fut précédé par l'envoi aux Chambres d'un message circonstancié et par une demande de crédits.

Cependant, à l'heure où nous écrivons ces lignes, aucun des systèmes mis en avant pendant les travaux législatifs de 1893 et 1894 n'a encore reçu la sanction de la loi. Il en résulte, étant données les nombreuses variations que nous avons notées dans la pratique, des différences sensibles dans la situation, au point de vue du droit public suisse, de nos divers postes diplomatiques.

Les neuf légations que possède actuellement la Suisse peuvent se répartir en deux classes : les unes en effet sont régies par des arrêtés fédéraux, les autres, au contraire, créées par décision du Conseil fédéral, ne sont soumises à aucune disposition spéciale.

Nous allons étudier successivement ces deux classes.

SECTION 2. — *Légations régies par des arrêtés fédéraux.*

L'échec de la loi de 1894 a eu pour résultat de laisser subsister les arrêtés fédéraux du 21 décembre 1872 et du 28 janvier 1882.

Le premier fixait les traitements annuels que devaient recevoir les quatre *légations* de Paris, Vienne, Berlin et Rome. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer², par suite de l'adoption par le Conseil fédéral d'un règlement

¹ Salis, *Op. cit.*, I, p. 663.

² Cf. *supra*, I^{re} partie, ch. III, p. 36, n. 3.

spécial pour le personnel des légations, les chiffres indiqués dans l'arrêté ne s'appliquent plus aujourd'hui qu'aux *chefs de poste*. Comme on peut s'en convaincre en examinant les budgets et les comptes d'Etat de ces dernières années, il faudrait, pour que le texte de 1872 corresponde exactement à la réalité des faits, y remplacer le terme de « légations » par celui de « ministres ».

La même remarque vaut pour l'arrêté du 28 janvier 1882, dont l'art. 1^{er} est ainsi conçu : « Le traitement annuel afférent à la représentation de la Confédération de Washington est fixé à fr. 50 000 ». Là aussi, il faudrait dire aujourd'hui : « Le traitement du *ministre* de Suisse à Washington. . . ».

Quelles sont les conséquences de ces deux lois ? — car ce sont des *lois*, malgré le vocable sous lequel les désigne la terminologie défectueuse de la Constitution.

Nous croyons que ces conséquences se ramènent à une seule, et la voici : « Si l'on voulait modifier, dans quelle mesure que ce soit, les traitements des ministres à Paris, Vienne, Berlin, Rome et Washington, il faudrait procéder par voie d'arrêté fédéral soumis au référendum ou décrété d'urgence »¹.

Les cinq traitements en cause représentent une somme totale de 220 000 francs, inscrite, en vertu de la loi, tous les ans, au budget. Cette somme échappe à la discussion ; les Chambres ne peuvent pas la refuser : elles sont liées par leur propre décision. A une décision contraire, elles seraient tenues de donner la forme solennelle de l'ancienne. Elles devraient en outre — sauf urgence — la soumettre à l'approbation du peuple si celui-ci exprimait, conformément à l'art. 89 de la Constitution, le désir d'être consulté.

¹ Cf. l'art. 89 de la Const. féd.

Sur ces données, nous pouvons imaginer quelques hypothèses.

1^{er} cas. — Le Conseil fédéral veut augmenter le traitement de notre ministre à Rome. Comment obtiendrait-il ce résultat ?

Le concours du Parlement lui est, avant toute chose, indispensable : il faut obtenir un arrêté fédéral conforme aux conclusions du pouvoir exécutif. Supposons cette première condition remplie. Si l'on a des raisons de craindre un mouvement populaire hostile à la mesure projetée, les Chambres pourront donner à leur arrêté le « caractère d'urgence » dont parle l'article 89 ; à vrai dire, ce procédé constituerait, à moins de circonstances tout à fait particulières, un empiétement injustifié sur les droits du peuple. Au cas infiniment probable où l'Assemblée fédérale tiendrait à honneur de ne point esquiver sans raisons le verdict populaire, il faudrait attendre l'expiration des délais légaux ou le résultat du vote, ce qui retarderait, de façon peut-être préjudiciable aux intérêts du pays, la solution du problème. Je sais bien que, si les circonstances exigeaient impérieusement une solution très rapide, le Conseil fédéral pourrait l'assurer par des moyens extraordinaires, mais à titre purement provisoire.

2^e cas. — Le Conseil fédéral estime qu'il conviendrait de supprimer la légation de Washington. Quelle est la marche à suivre ?

Le pouvoir exécutif, qui a nommé le ministre et ses auxiliaires, peut, en tout temps, les rappeler. Supposons que la suppression du poste soit recommandée uniquement par des motifs économiques ; admettons par exemple que le nombre des ressortissants de la Suisse aux Etats-Unis et le chiffre des transactions entre les deux pays aient baissé dans des proportions telles qu'ils ne justifient

plus la présence à Washington d'un représentant de la Confédération. Le Conseil fédéral, après avoir prévenu le gouvernement américain de son intention, mettra fin au mandat de ses agents; et la légation sera, par le fait même, supprimée. Cela étant, le traitement du ministre continuera-t-il de courir jusqu'à ce qu'un arrêté fédéral abrogeant celui du 28 janvier 1882 soit devenu exécutoire? La question est moins simple qu'elle n'en a l'air.

On peut répondre tout d'abord: « Une disposition sans objet tombe d'elle-même. Du moment qu'il n'y a plus de ministre de Suisse à Washington, on ne saurait concevoir qu'un fonctionnaire sans fonctions reçoive un traitement ».

Mais cette réponse soulève une objection sérieuse: « Un arrêté fédéral ne peut être abrogé que par un autre arrêté fédéral. » En principe, oui; et nous pensons que, si le Conseil fédéral supprimait notre légation aux Etats-Unis en suivant la marche indiquée ci-dessus, il aurait le devoir, pour que la légalité soit scrupuleusement respectée, d'inviter les Chambres à observer les formes prescrites. Seulement, l'Assemblée pourrait refuser d'obtempérer, déclarer qu'elle entend maintenir le poste que le Conseil fédéral juge inutile. Et le ministre rappelé, prenant acte de cette attitude, serait fondé à réclamer en justice le paiement de son traitement. Qu'advierait-il alors? Par une disposition qui nous paraît fâcheuse, l'article 85, 13°, de la Constitution attribue à l'Assemblée la solution des « conflits de compétence entre autorités fédérales ». Le pouvoir législatif aura donc à se prononcer comme arbitre dans un débat où il est en même temps partie. Dès lors, sa réponse ne semble pas douteuse. Nous estimons cependant et nous essayerons de démontrer dans l'étude du cas suivant qu'en voulant maintenir un poste diplomatique malgré l'avis contraire

du Conseil fédéral, l'Assemblée empiéterait sur les droits de l'exécutif.

3^e cas. — L'Assemblée fédérale veut supprimer la légation de Washington, le Conseil fédéral estime qu'il faut la maintenir. Qui l'emportera?

Nous supposerons, bien entendu, que ces deux autorités n'arrivent pas à une entente, chacune d'elles gardant ses positions. L'Assemblée supprimera les traitements des secrétaires de légation et du personnel de chancellerie en refusant les crédits portés à ce titre au budget. Elle supprimera celui du ministre en abrogeant dans les formes légales l'arrêté fédéral du 28 janvier 1882. En fait, ces deux mesures mettraient fin à l'existence de la légation, car il est infiniment probable que le Conseil fédéral, ne pouvant plus payer ses agents, les rappellerait; ou que ceux-ci, ne touchant plus leur traitement, quitteraient leur poste.

Mais faisons une autre hypothèse: le ministre est riche et désintéressé; dévoué aux vues de son gouvernement, il consent à garder ses fonctions et le Conseil fédéral persiste à l'y maintenir. Admettons — ce qui est très vraisemblable dans l'état actuel de nos mœurs et de notre organisation politique — que tout cela s'accomplisse sans révolution, sans renouvellement, intégral ou partiel, du Conseil fédéral. *Quid juris?*

Il est tout d'abord évident qu'aux yeux du gouvernement américain, notre envoyé gardera ses qualités et prérogatives aussi longtemps qu'il n'aura pas présenté ses lettres de rappel et que subsistera l'autorité dont il est le mandataire.

Mais nous prétendons qu'il en sera de même au point de vue du droit public suisse. L'Assemblée fédérale n'a pas, croyons-nous, le *droit* de supprimer la légation de Washington: elle ne peut trancher que le côté financier de la question.

« Votre conclusion, objectera-t-on, vaut pour les postes diplomatiques de création toute récente qui ne sont soumis à aucun arrêté fédéral. Elle se justifierait même, à la rigueur, pour les légations de Paris, Vienne, Berlin et Rome, car l'arrêté fédéral du 21 décembre 1872 est postérieur au début de leur existence. Mais pour la légation de Washington, il faut la repousser : remarquez en effet que l'arrêté fédéral qui concerne ce poste a été pris le 28 janvier 1882, qu'il est entré en vigueur le 12 mai et qu'à cette date seulement le Conseil fédéral a nommé le premier ministre de Suisse aux Etats-Unis¹. Les Chambres ont le droit d'abolir ce qu'elles ont créé ».

L'objection est assez forte. Voyons donc si, comme elle le laisse entendre, la légation de Washington est une création de l'Assemblée fédérale, « une fonction fédérale permanente ». Il faut noter d'abord que le premier document officiel relatif à cette affaire est un message du Conseil fédéral, daté du 26 novembre 1881 et par lequel cette autorité annonce aux Chambres son intention d'ériger en poste diplomatique notre consulat-général à Washington, vacant par la démission du titulaire. A ce message est annexé un projet d'arrêté fédéral qui fixe à 40 000 francs le traitement du futur ministre². Généreusement, l'Assemblée lui alloua 10 000 francs de plus. Est-ce à dire qu'on doit attribuer au Parlement la paternité, si je puis risquer ce terme, de la légation suisse aux Etats-Unis? Nous ne le pensons pas.

Sans doute, notre opinion paraîtrait mieux établie si, en 1881, le Conseil fédéral avait indiqué un autre moyen que celui de l'arrêté fédéral pour obtenir la réalisation de son projet : s'il choisit la voie que nous savons, ce fut très

¹ Cf. *supra*, 1^{re} partie, chap. III, section 2, pp. 40-41.

² *Feuille fédérale*, 1881, VI, p. 377 et sqq.

probablement parce que, le budget étant voté, toute autre procédure eût retardé la solution. Sans doute encore, à l'arrêté fédéral — puisqu'à tout prendre il en fallait un, — il eût été préférable de donner une autre forme : celle d'une allocation de crédits supplémentaires, que l'on avait adoptée pour l'arrêté du 18 juillet 1867¹. Si on l'avait fait, aucun doute ne serait possible : on ne saurait en effet prétendre que le fait de subventionner une œuvre ou une entreprise quelconque soit assimilable à celui d'avoir créé cette œuvre.

Mais prenons, comme il est, le texte de 1882. Que dit-il ? « Le traitement annuel afférent à la représentation de la Confédération à Washington est fixé à fr. 50 000 ».

Je n'ai garde d'oublier les deux faits sur lesquels repose l'objection que je combats :

1° La promulgation de l'arrêté a précédé la nomination du premier envoyé de la Suisse dans l'Amérique du Nord.

2° Le texte *n'alloue* pas un crédit, un subside ; il *fixe* un traitement.

Faut-il en inférer que notre légation aux Etats-Unis est l'œuvre de l'Assemblée fédérale ? Encore une fois, non ! Elle le serait si l'arrêté portait par exemple ces mots : « Il est institué une légation de Suisse à Washington ». Mais jamais depuis 1848, les Chambres ne se sont prononcées par la voie d'une disposition *législative* sur l'opportunité de fonder ou d'abolir un poste diplomatique quelconque. N'ont-elles pas implicitement reconnu par cette abstention que l'initiative des mesures pratiques en ces matières appartient au Conseil fédéral² ?

¹ Cf. *supra*, 1^{re} partie, chap. III, p. 34, note 2.

² Nous disons : *l'initiative des mesures pratiques*, car nous n'avons jamais songé à contester à l'Assemblée fédérale le droit — dont elle

Nous estimons donc que, si le Parlement peut à son gré soit abroger purement et simplement l'arrêté de 1882, soit lui faire subir des modifications portant sur le chiffre du traitement qui en est l'objet, il s'engagerait dans une voie dangereuse et inconstitutionnelle en prétendant le remplacer par un texte visant à *supprimer* la légation de Washington. Et cette conclusion nous ramène au principe que nous énoncions au début de la présente section. Notre thèse n'est pas irréfutable : il est en effet constant que l'Assemblée fédérale a légiféré, à plusieurs reprises, sur des points touchant à la représentation diplomatique de la Suisse ; on ne saurait donc l'empêcher de toucher à d'autres points qui intéressent la même matière. A cela, nous répondrons que, sans doute, l'Assemblée peut légiférer sur tous les objets que la Constitution place dans sa compétence, mais que ses travaux doivent s'inspirer de l'esprit de cette même Constitution. Or, si la lettre n'en est pas explicite, l'esprit de notre loi fondamentale préconise, nous semble-t-il, dans toutes les questions relatives à la diplomatie des solutions sauvegardant le droit d'initiative et la liberté d'action du pouvoir exécutif. Ce droit et cette liberté, on n'a jamais cherché à les diminuer en matière consulaire ; pourquoi en userait-on autrement en matière diplomatique ? C'est pourquoi nous croyons devoir maintenir notre opinion.

La discussion qu'on vient de lire nous permettra d'achever l'exposition de notre manière de voir dans le cas traité précédemment : celui d'un conflit entre le Conseil fédéral qui veut supprimer la légation et l'Assemblée qui veut la conserver. Nous disions tout à l'heure que, si les

a usé plus d'une fois — d'inviter le Conseil fédéral à créer ou à supprimer tel poste, à donner des explications sur telle décision prise par lui, etc.

Chambres, appelées à juger ce différend, le tranchaient en leur faveur, elles commettraient un abus de pouvoir. A quoi tendraient, en effet, leurs efforts? A forcer la main au Conseil fédéral en l'obligeant à renouveler des mandats qu'il a révoqués, à renvoyer à leur poste des agents rappelés? Mais la Constitution n'attribue pas au Parlement la nomination ou le rappel desdits agents : au contraire, un long usage sanctionné par une disposition légale, charge de ce soin le pouvoir exécutif. Pour changer tout cela, il faudrait, par une loi fédérale spéciale¹, modifier les bases sur lesquelles est organisée notre représentation diplomatique, c'est-à-dire revenir à d'antiques errements. Si donc l'Assemblée fédérale se refusait à abroger l'arrêté du 28 janvier 1882, il n'en faudrait pas conclure que cet arrêté doive demeurer en vigueur. L'Assemblée d'ailleurs se garderait bien de se mettre en aussi mauvaise posture. Elle n'aurait que deux partis à prendre : ou enregistrer la décision du Conseil fédéral, ou voter une loi lui conférant à elle-même le droit de nommer et de révoquer les envoyés diplomatiques. Toute autre attitude ne pourrait avoir qu'un résultat absurde — faire servir un traitement de 50 000 fr. à un fonctionnaire sans emploi — et peu conforme au dessein que notre supposition prête aux conseils législatifs.

Il est peu probable que les diverses hypothèses que nous avons imaginées — surtout celles de notre 2^e et de notre 3^e cas — se réalisent jamais dans la pratique. Elles n'en demeurent pas moins des possibilités théoriques.

¹ Conformément à l'art. 85, 4^o, de la Constitution qui confie à l'Assemblée fédérale, l'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du chancelier, du général en chef et qui ajoute : « la législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation ». — Il n'a jamais été fait usage de cet article en matière de représentation extérieure.

Et, sans aller chercher bien loin des complications inédites, il apparaît nettement que la nécessité où se trouve le Conseil fédéral de provoquer la mise en marche de l'appareil législatif pour apporter une modification, même dénuée d'importance, au traitement de cinq de nos ministres peut constituer une entrave sérieuse au bon fonctionnement et au développement rationnel de nos légations.

Il y aurait d'ailleurs un moyen bien simple d'aplanir toutes les difficultés dont nous avons parlé et tous les conflits imprévus qui pourraient surgir : ce serait l'abrogation pure et simple des arrêtés fédéraux du 21 décembre 1872 et du 28 janvier 1882. Les cinq postes diplomatiques que ces arrêtés concernent passeraient ainsi dans la seconde classe.

SECTION 3. — *Légations auxquelles ne s'applique aucune disposition législative.*

Celle-ci comprend les quatre légations de Londres et de Buenos-Ayres (1891), de St-Petersbourg et de Tokio (1906).

Comme celles de la première classe, elles ont été créées par le Conseil fédéral, mais les Chambres n'ont pas été appelées à sanctionner — comme en 1872 — ou à préparer — comme en 1882 — par la voie d'un arrêté fédéral la réalisation des projets de l'exécutif. De même que les premières — mais à bien plus forte raison — ces quatre légations ne sont soumises, de la part du Parlement, qu'à un contrôle financier : la différence consiste dans le fait que le contrôle s'exerce lors de la discussion du budget, par un simple vote.

Cette procédure présente le grand avantage de faciliter soit au Conseil fédéral soit à l'Assemblée l'introduction des réformes qu'ils jugent utiles. Elle donne à la matière

une plasticité que lui enlèveraient des prescriptions trop minutieuses. Chaque année le Conseil fédéral peut modifier, selon les besoins du service, les budgets de ces postes — sauf naturellement à observer, tant qu'ils restent en vigueur, les règlements par lui-même édictés — ; les Chambres, de leur côté, peuvent lui demander toutes les explications désirables, discuter ses exposés, accepter ou repousser ses conclusions.

On me dira peut-être : « Vous estimez que c'est pour la Suisse une impérieuse nécessité d'avoir, auprès des grandes puissances étrangères, des représentants diplomatiques. Vous devriez donc souhaiter que la position de nos ministres fût aussi stable que possible. Or, la situation financière de ceux d'entre eux dont le traitement est fixé par la loi ne vous paraît-elle pas mieux assurée ? N'est-elle pas placée sous la double garantie d'un arrêté fédéral inséré au *Recueil officiel* et de la volonté exprimée par le peuple suisse ? »

Sans doute, mais là n'est pas la question. La représentation diplomatique est une nécessité, très bien : mais lorsque les pouvoirs publics ont à s'en occuper, c'est dans l'intérêt du pays et non dans celui de quelques fonctionnaires qu'ils doivent travailler. Et l'intérêt du pays leur recommande de toute évidence des méthodes souples et rapides, permettant de satisfaire, pour ainsi dire instantanément, aux besoins nouveaux. A ce point de vue, il paraît bien préférable de régler annuellement par la voie du budget la situation financière de nos légations plutôt que de la fixer par une loi : Les diplomates en cause doivent eux-mêmes, nous semble-t-il, accorder leurs suffrages au régime des légations de Buenos-Ayres ou de Pétersbourg plutôt qu'à celui des postes plus anciens : si le traitement du ministre de Suisse en Russie, par exemple, est moins efficacement protégé que celui de

son collègue de Berlin, s'il peut être plus facilement diminué, il est susceptible aussi, dès que les circonstances l'exigeront, de recevoir une plus rapide amélioration. D'une façon générale, le pays a tout à gagner à de fréquents échanges de vue, sur les problèmes touchant à sa représentation extérieure, entre le Conseil fédéral et les deux Chambres : la sagesse pratique, le robuste bon sens de notre Parlement nous sont un sûr garant que plus son attention sera sollicitée par ces problèmes, plus il aura de chances d'y apporter des solutions heureuses.

Est-ce à dire que tout ce qui touche à la diplomatie doive échapper à l'empire de la loi, que le soin doive en être complètement abandonné au pouvoir exécutif sous la seule réserve d'une adhésion des Chambres aux propositions du budget ? Telle n'est pas notre pensée. Mais nous croyons que les dispositions législatives doivent, en l'espèce, porter sur les principes, c'est à dire formuler avec précision les règles fondamentales qui permettront d'éviter les conflits de compétence. La loi du 27 juin 1894 avait été conçue dans cet esprit et un souci analogue inspirera sans doute le législateur quand il jugera opportun de régulariser l'organisation de notre représentation extérieure.

Nous reviendrons d'ailleurs sur tout cela dans la section suivante ; pour l'instant, une chose est à retenir : le régime de notre second groupe de légations ne possède pas en lui-même la vertu d'empêcher que des désaccords ne surgissent, à leur sujet, entre les deux pouvoirs ; cependant, en fait, il supprime les conflits de compétence. Qu'on se rapporte aux cas étudiés à propos du premier groupe¹ : pour les postes qui nous occupent présentement, ils seraient tous résolus, sans aucune difficulté, par l'application des deux règles suivantes :

¹ Cf. *supra*, p. 83 et sqq.

1. Les questions financières sont tranchées par l'Assemblée fédérale, au cours de la discussion du budget, par acceptation ou rejet des propositions du Conseil fédéral.

2. Tout le reste ressortit exclusivement à ce dernier.

SECTION 4. — *Nécessité et moyens de perfectionner le droit public fédéral en matière de légations.*

Toutes nos légations ne se présentent donc pas, vis à vis des autorités fédérales, dans la même situation juridique. Les différences ne sont pas, à vrai dire, aussi graves qu'on pourrait le croire : la force même des choses, les nécessités physiologiques qui s'imposent à tout organisme vivant ont fait prévaloir, contre les divergences de doctrine, une pratique conforme à la fois à la nature de l'institution diplomatique et aux principes de notre démocratie. On peut dire, en gros, que les attributions des deux pouvoirs, relativement aux divers services des relations extérieures, — attributions jadis confuses et sans cesse disputées — se sont peu à peu distinguées, séparées, réparties et qu'elles paraissent aujourd'hui assez nettement délimitées : le Conseil fédéral *agit*, le Parlement *contrôle*.

Seulement, le Parlement a deux manières, deux méthodes de contrôle, sur lesquelles nous avons insisté suffisamment pour n'être pas obligé d'y revenir. Nous avons déjà dit, d'une part, combien il serait désirable de soumettre toutes les légations à un seul et même régime en abrogeant les arrêtés fédéraux du 21 décembre 1872 et du 28 janvier 1882 et souhaité, d'autre part, que la loi vint fixer les bases de notre organisation diplomatique.

Mais quelle loi ? Celle-là, pensons nous, ne saurait être mauvaise qui viendrait confirmer définitivement, dans

ses grandes lignes, la procédure suivie en ces dernières années. Des préceptes formulés après l'expérience faite ont en général plus de valeur que s'ils l'avaient précédée. Mais, dira-t-on, pourquoi des lois inutiles? La situation actuelle de nos légations n'est-elle pas satisfaisante? La pratique du Conseil fédéral est-elle aujourd'hui contestée? A cela, il est facile de répondre: dans une démocratie, une institution aussi importante que celle dont nous nous occupons ne saurait échapper à l'empire de la loi; en outre, si le temps des controverses semble passé, il peut revenir; la loi seule peut en empêcher le retour, éviter que l'avenir ne revoie les conflits et les incertitudes de naguère.

Quand elle touche à la diplomatie, la loi, comme nous l'avons dit plus haut, ne doit porter que sur l'essentiel: les détails peuvent être facilement réglés par voie de règlements et d'ordonnances. Mais qu'est-ce que l'essentiel? L'histoire nous a montré avec assez d'évidence que l'essentiel, ce sont les compétences des diverses autorités fédérales. C'est cela qu'il faut déterminer, c'est là que l'on ne précisera jamais assez.

Comment la loi précisera-t-elle? Nous n'en savons rien: le législateur, quand le moment sera venu, s'en chargera. Mais nous pouvons dire du moins quelles mesures législatives nous souhaiterions voir arriver à terme. Sont-elles réalisables? Sont-elles opportunes? Sont-elles urgentes? Autant de questions auxquelles nous n'avons pas à répondre; elles sont du ressort de la politique. Sans tenir compte des contingences infiniment complexes de la vie politique, nous ne prétendons qu'à formuler une théorie de droit public. Ce qui suit n'est pas une motion de député, ce sont de simples propositions juridiques.

Ces propositions, au nombre de deux, supposent l'abro-

gation, préalable ou simultanée, des textes législatifs qui pourraient préjuger la question, c'est à dire des arrêts fédéraux de 1872 et de 1882. La première implique une révision partielle de la Constitution de 1874; la seconde consiste à reprendre, dans une loi nouvelle, les dispositions fondamentales de celle du 27 juin 1894. Toutes deux ont pour but de donner une réponse claire, formelle, définitive aux deux interrogations posées au début du présent chapitre¹. Comme nous l'avons exposé plus haut, cette réponse nous paraît bien contenue implicitement dans la Constitution, mais nous croyons qu'il serait à tous points de vue avantageux d'arriver à une formule plus précise.

Le meilleur moyen d'obtenir ce résultat ne serait-il pas d'ajouter quelques mots à l'art. 102 de notre charte fondamentale? Ledit article, chiffre 8, parlant des attributions du Conseil fédéral, s'exprime ainsi: « Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux et il est, en général, chargé des relations extérieures ». Voici l'adjonction par quoi nous voudrions le compléter: « Il organise et dirige la représentation diplomatique et consulaire de la Suisse, conformément aux intérêts du pays et sous réserve des compétences budgétaires de l'Assemblée fédérale ».

Il ne faut pas se dissimuler que, si un projet de révision constitutionnelle, contenant en substance la disposition ci-dessus, était soumis aux Chambres, on lui opposerait de nombreuses raisons d'opportunité et de politique. On ne manquerait pas de rappeler l'échec devant le peuple de la loi de 1894; on dirait peut-être que la solution proposée est antidémocratique; on ferait valoir

¹ Cf. *supra*, p. 76.

surtout qu'il ne convient pas de modifier sans d'urgentes nécessités une constitution déjà trop longue, composée de matériaux si disparates, soumise au cours de son existence à de si nombreux remaniements qu'elle est en passe de devenir, si l'on n'y met obstacle, un amalgame informe et incohérent.

Nous ne pouvons nous arrêter longtemps à toutes ces objections qui nous éloigneraient de notre sujet. Il est évidemment impossible de savoir quel sort le peuple suisse réserverait à la révision dont il s'agit : le passé peut à ce sujet fournir des indications, non des certitudes. Le peuple, croyons-nous, ne serait pas systématiquement hostile à une mesure qui, tout en servant les intérêts du pays, ne ferait en somme que consacrer un état de choses préexistant, donner une forte armature légale et démocratique à une institution des plus importantes. Car il faut noter que notre projet ne favorise pas l'arbitraire, qu'il n'exagère en aucune façon les pouvoirs du Conseil fédéral : il ne fait que les préciser. Ne cherchons pas à éviter des redites nécessaires. Il faut le répéter : le texte que nous proposons concilie un postulat inévitable du droit diplomatique en réservant la liberté d'action, l'initiative du pouvoir exécutif et un principe essentiel de la démocratie en y ajoutant le droit de contrôle des représentants de la nation. Et si la nation elle-même, par la voix du suffrage universel, l'appelait à entrer dans la Constitution, pourrait-on encore l'accuser de n'être pas démocratique ?

C'est pour cette raison surtout qu'il serait désirable d'accorder à une doctrine mise en pratique depuis nombre d'années une sanction non seulement légale, mais constitutionnelle. Il importe, en effet, que les questions de compétence qui sont à la base de l'organisation d'une représentation extérieure sérieuse soient définitivement résolues.

Et sans contredit elles échapperont d'autant mieux aux discussions stériles qu'elles seront tranchées par un document au bas duquel le peuple suisse apposera, en quelque sorte, sa signature. La Constitution n'est pas intangible. Nulle autre loi cependant ne se pare d'une telle solennité ; nulle, dans une république surtout, n'est aussi respectée ; nulle enfin ne se place si haut au-dessus des partis et des passions, au-dessus même des plus puissants organes de l'Etat. On peut la modifier, mais chacun s'accorde à reconnaître qu'elle n'a rien à gagner à de trop fréquents remaniements. Il nous sera cependant permis d'ajouter que, si elle n'a pas craint le ridicule en accueillant au nombre de ses articles des prescriptions sur l'abattage des animaux de boucherie¹, elle ne doit pas non plus redouter de s'allonger de trois lignes pour consacrer, conformément à ses indications implicites, un partage d'attributions propre à assurer le bon fonctionnement du service diplomatique.

En insérant notre texte dans la Constitution, on restreindrait l'usage qui pourrait être fait actuellement encore de son art. 85, ch. 3 et 4, dans le sens d'une augmentation des compétences du Parlement au détriment de celles du Conseil fédéral. Nous avons montré déjà qu'appliquer cet article aux fins de promulguer une loi spéciale qui attribuerait à l'Assemblée le droit de créer ou de supprimer des postes diplomatiques et d'en désigner les chefs, ce serait revenir aux errements des anciennes Diètes. Il y a là une porte entr'ouverte qu'il faut murer.

¹ Art. 25 *bis*. — La longueur, l'aspect confus, les bizarreries de la Constitution fédérale tiennent en grande partie à ce qu'elle n'est pas, comme la *Déclaration des droits de l'homme*, le bref résumé d'une doctrine philosophique et sociale, mais bien une loi fixant les conditions essentielles, anatomiques et physiologiques, de cet être compliqué qui s'appelle : l'Etat fédératif.

Supposons maintenant accomplie la révision constitutionnelle. Quel en sera le résultat? Elle aura, clairement et solennellement, délimité la sphère d'action des deux pouvoirs. Tout conflit sera-t-il par là même écarté? Nullement, car si le Conseil fédéral, s'autorisant de notre texte, créait une légation nouvelle, les Chambres seraient parfaitement en droit de lui refuser les crédits nécessaires. Outre l'inconvénient moral de telles crises, il serait injuste que des fonctionnaires régulièrement investis de leur charge fussent privés de leur traitement. Et si l'on s'en tenait au texte que nous proposons tout à l'heure, ce fait pourrait se produire en tout état de cause; il n'est pas difficile d'imaginer des circonstances qui le rendraient particulièrement dommageable.

C'est pourquoi, à notre première proposition, nous en ajoutons une seconde: celle de reprendre, dans une loi nouvelle, l'art. 2 de la loi du 27 juin 1894, qui est ainsi conçu: « La création et la suppression de postes diplomatiques permanents sont soumises à la décision de l'Assemblée fédérale par la voie budgétaire et à la suite de messages spéciaux du Conseil fédéral ».

L'avantage de cette disposition apparaît clairement: elle subordonne toute création ou suppression à l'accord *préalable* des deux pouvoirs, traçant ainsi les grandes lignes d'une procédure loyale, donnant soit aux Chambres, soit au Conseil fédéral de solides garanties contre les surprises que leur pourrait réserver l'application pure et simple du principe énoncé dans notre premier projet. Aux termes de l'art. 2 de la loi de 1894, les intentions du Conseil fédéral, dans le domaine circonscrit par cet article, doivent, lorsqu'elles entraînent des conséquences budgétaires, être exposées aux Chambres avant de recevoir un commencement d'exécution. Il en résulte que le budget d'un poste diplomatique nouveau doit être soi-

gneusement établi et discuté avant que le poste lui-même soit institué. Cette condition ne porte pas préjudice aux attributions du pouvoir exécutif; celui-ci n'a en effet qu'une obligation: fournir un devis de son entreprise avant d'entrer dans la voie des réalisations; le Parlement, d'autre part, n'a qu'un droit: se prononcer sur le devis. Il pourra obtenir que ce devis soit modifié et, s'il l'approuve, ce ne sera qu'à bon escient, en toute connaissance de cause; par là même, il contractera une sorte d'obligation morale de renouveler annuellement, tant que subsisteront les motifs déterminants de son adhésion, des crédits qu'il aura lui-même, à l'avance, votés.

L'application de l'art. 2 de la loi de 1894 peut être considérée à deux points de vue: celui des compétences des diverses autorités fédérales en matière de légations, celui du statut financier des agents diplomatiques de tout rang.

Sous ce dernier aspect, à n'envisager que les intérêts corporatifs du personnel, nous admettons volontiers qu'elle ne donnerait pas entière satisfaction: une loi analogue à celle de 1897 sur les traitements¹ ou la transformation en loi de l'arrêté du Conseil fédéral du 11 octobre 1907 seraient pour ces intérêts une meilleure sauvegarde. Nous n'avons d'ailleurs pas à nous en occuper pour l'instant, le présent chapitre étant consacré exclusivement à l'étude de la représentation diplomatique comme institution de droit public. Or, quand on étudie une institution de droit public, l'essentiel est de la situer à sa juste place dans l'appareil constitutionnel, c'est à dire de déterminer exactement à quelles autorités elle est subordonnée et d'après quelles règles elle doit fonctionner.

Et il semble bien qu'à ce point de vue-là on obtienne,

¹ *Recueil officiel, nouv. série*, XVI, p. 271 et sqq.

en combinant les deux textes proposés, un résultat assez appréciable. Sans doute, ils n'ont pas plus que n'importe quelles autres dispositions légales la vertu d'obvier aux désaccords qui peuvent survenir entre deux autorités de nature différente; mais on ne saurait nier qu'ils ne doivent contribuer puissamment à maintenir la bonne entente entre ces autorités et surtout s'opposer à ce que des divergences de vues ne dégénèrent en conflits insolubles. La première de nos propositions laisse à chacun des deux pouvoirs la faculté d'évoluer librement sur des terrains nettement distincts; la seconde les aide à exercer de concert une action commune dans un domaine commun. Au surplus, elles ne préjugent rien: ne visant qu'à élever une jurisprudence acquise à la hauteur d'une loi, elles jettent des bases sur lesquelles la sagesse du législateur pourra édifier, au fur et à mesure des besoins, toutes sortes de superstructures.

SECTION 5. — *Quelques mots de droit international.*

Au point de vue du droit international, particulièrement du droit diplomatique *en soi*, la situation des légations suisses ne présente guère de particularités remarquables. Nous nous bornerons donc à signaler deux points qui peuvent présenter pour notre pays un intérêt spécial encore que purement théorique: il s'agit de la hiérarchie des envoyés diplomatiques¹ et des autorités compétentes pour les accréditer.

Huit de nos légations ont à leur tête des ministres plénipotentiaires; une seule, celle de Buenos Ayres, est dirigée par un ministre résident. Bien que la France ait un ambassadeur à Berne, nous n'avons jamais envoyé à

¹ Cf. les traités de Pradier-Fodéré, Bonfils, etc.

Paris un agent du même rang et il est peu probable que nous le fassions jamais. Cette exception à la règle généralement observée de la réciprocité est admise pour toutes les puissances secondaires. Depuis le début du XIX^e siècle, la plupart des petits pays, pour des raisons d'économie, n'entretiennent pas d'ambassadeurs et les mœurs de la démocratie suisse n'en veulent pas davantage dans nos missions diplomatiques qu'elles ne souffrent de généraux à la tête de nos brigades, divisions et corps d'armée. Il faut observer toutefois que, contrairement à l'opinion de certains journalistes mal informés, nul obstacle international ne s'opposerait à ce que le Conseil fédéral transformât en ambassade l'une ou l'autre de nos légations. Nous eûmes, en 1801, pendant un temps très court il est vrai, une ambassade à Vienne¹, et il ne faut pas oublier que notre pays a l'honneur de figurer au nombre de ces « grandes républiques », à qui sont accordés les « honneurs royaux », prérogative dont la conséquence est le droit de se faire représenter à l'étranger par des envoyés de la première classe².

On sait quelle différence sépare les chargés d'affaires des agents appartenant aux trois premières classes : ceux-ci sont envoyés de souverain à souverain ; ceux-là au contraire sont accrédités par un ministre des affaires étrangères auprès de son collègue étranger. L'application à la diplomatie suisse de cette règle internationale soulève une petite difficulté qui, hâtons-nous de le dire, demeurera toujours purement doctrinale et ne se présentera jamais dans le domaine des faits.

Dans une démocratie fédéraliste comme la nôtre, le souverain, au point de vue du droit fédéral interne, c'est,

¹ Cf. *supra*, 1^{re} partie, chap. II, p. 15.

² Rivier, *op. cit.*

en dernière analyse, le peuple. Le peuple suisse exerce même sa souveraineté plus directement que nul autre, puisque le referendum lui permet de collaborer à l'œuvre législative de ses représentants et de la corriger quand il le juge bon. La souveraineté populaire n'est donc pas en Suisse un vain mot. En matière internationale, elle est déléguée partie aux Chambres, partie au Conseil fédéral. Et pour ce qui touche spécialement à la diplomatie, nous avons vu que la Constitution et l'usage se réunissent pour faire de cette dernière autorité le véritable souverain. C'est ce qui ressort également de la lecture d'une convention internationale quelconque. On trouve en effet, au début de tous les documents de cette nature, l'énumération des parties contractantes, puis celle de leurs plénipotentiaires. Les parties contractantes, ce sont les souverains, chacun d'eux personnifiant son pays. Or, — tandis qu'on lit pour l'Allemagne : S. M. l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse ; pour la France : le Président de la République française ; etc., etc. — le souverain de la Confédération helvétique est désigné sous le nom collectif de *Conseil fédéral suisse*. Notre pays est même le seul où le pouvoir exécutif suprême, avec les droits qu'il comporte en matière diplomatique, soit dévolu à un collège.

La force du droit international s'ajoute donc à la force de la coutume suisse — invariable depuis 1848 — et aux principes posés par la Constitution fédérale pour accorder à notre directoire exécutif, et à lui seul, le pouvoir d'accréditer des représentants de la Suisse ayant rang d'ambassadeur, de ministre plénipotentiaire ou de ministre-résident.

Restent les chargés d'affaires. Peut-on admettre que le Département politique, qui nous tient lieu en quelque sorte de ministère des affaires étrangères, ait qualité pour

les désigner de son propre chef et leur délivrer des lettres de créance ?

Au point de vue constitutionnel, cela est inadmissible, car si les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres, cette répartition, aux termes de l'art. 103, « a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires : *les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité* ».

Mais, supposé qu'une telle irrégularité ait pu se produire et que nulle sanction ne soit intervenue, l'envoi d'un chargé d'affaires de Suisse par le seul Département politique aurait-il, en droit international, quelque valeur ¹ ?

Il pourrait, croyons-nous, être pris en considération par le gouvernement intéressé si le Conseil fédéral ne désavouait pas le chef de son Département politique, auteur responsable d'un acte anti-constitutionnel. L'invalidité d'un tel acte n'apparaît en effet qu'au regard de notre droit public interne et un Etat n'est pas fondé à s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre Etat. D'autre part, il semble bien qu'une puissance étrangère pourrait, sans manquer à la courtoisie internationale, refuser d'agréer un agent nommé dans les conditions précitées en faisant valoir que, la Suisse n'ayant pas à proprement parler de ministre des affaires étrangères, ses représentants diplomatiques, quel que soit leur rang, ne peuvent recevoir l'investiture que des mains du Conseil fédéral. Si ce dernier déclarait approuver la procédure

¹ Le terme de chargé d'affaires a deux sens bien distincts. Il désigne : 1° les envoyés diplomatiques de la 4^e classe qui sont des chargés d'affaires *en titre* ; 2° les conseillers ou secrétaires que le chef de poste — ambassadeur ou ministre — désigne pour le remplacer pendant son absence et qui sont présentés par lui aux autorités du pays comme chargés d'affaires *ad interim*. — Il va sans dire qu'il s'agit ici uniquement des premiers.

suivie, il est infiniment probable que l'Etat étranger ne soulèverait plus d'objections.

Il n'y a pas lieu d'ailleurs d'insister davantage sur des questions qui ne se poseront jamais dans le domaine des faits et que nous avons signalées uniquement à titre de curiosité.



CHAPITRE III

Situation juridique du personnel des légations

Nous avons indiqué déjà la composition du personnel des légations suisses¹. Il suffira de rappeler que tous les fonctionnaires et employés qui le composent ne sont pas, au point de vue du droit international, sur le même pied. Les uns — chefs de mission, conseillers, secrétaires et attachés de légation —, investis du caractère diplomatique, jouissent dans l'Etat où ils résident de certaines immunités fiscales et ont droit à des honneurs protocolaires déterminés. Les autres — chanceliers, commis, copistes, interprètes, etc. — participent, d'une façon plus ou moins complète selon le pays, au privilège d'exterritorialité que les premiers possèdent dans sa plénitude, mais ils ne peuvent prétendre aux mêmes égards de la part des autorités du pays qui les reçoit. Nous n'insistons pas davantage sur ces distinctions, variables dans la pratique et controversées par les auteurs : les questions qui s'y rattachent ont été maintes fois étudiées et ne comportent pas de solutions particulières à la Suisse. Pour le droit fédéral, il n'y a dans le personnel des légations que des différences hiérarchiques et c'est au regard de ce droit seulement que nous pourrions trouver à la situation juridique des diplomates suisses et de leurs auxiliaires un caractère spécial.

¹ Cf. *supra*, 2^e partie, chap. I, p. 70.

Dans le présent chapitre, nous avons essayé de répartir la matière en quatre sections distinctes sans nous dissimuler que la classification ne saurait être parfaite ni l'exposé complet.

SECTION I. — *Recrutement du personnel.*

Dans la plupart des pays, l'accès de la « Carrière » est subordonné à un concours dont le programme embrasse un assez grand nombre de matières. Le plus souvent, ne sont admis à concourir que les candidats porteurs de certains titres universitaires ou de diplômes délivrés par des écoles spéciales¹. Quelques pays monarchiques qui déployaient un grand faste dans leurs ambassades exigent même de leurs futurs diplomates des conditions déterminées de fortune personnelle.

En Suisse, jusqu'à ces dernières années, on ne s'était guère préoccupé des mesures à prendre pour « désencombrer » la carrière en opérant, par des exigences sévères, une sélection parmi les jeunes gens désireux d'y entrer. C'est qu'à vrai dire l'encombrement n'était guère à redouter : le service des légations était peu recherché et le personnel très restreint.

Encore à l'heure actuelle, le recrutement est souvent difficile, faute de candidats. Cependant, dans l'intérêt du pays, le Conseil fédéral a dû, pour certains postes, poser des conditions formelles d'admission. Nous y reviendrons tout à l'heure, mais il convient d'examiner d'abord quelle est, d'une façon générale, la marche suivie par les autorités compétentes pour donner des titulaires aux emplois vacants dans les légations.

¹ Voir par exemple, pour la France, les textes relatifs au mode de recrutement du personnel dans l'*Annuaire diplomatique et consulaire* (Paris, Berger-Levrault, in 8°).

Elle est fort simple et commune à toutes les branches de l'administration fédérale. Lorsque un poste non pourvu n'est pas susceptible de l'être par voie d'avancement, il est *mis au concours*, c'est à dire que le Département intéressé — en l'espèce, le Département politique — publie dans la *Feuille fédérale*, sous la rubrique : *Mise au concours de places*, une sorte d'avis contenant : 1° la désignation de la place vacante ; 2° les conditions d'admission ; 3° l'indication du traitement afférent ; 4° le délai d'inscription ; 5° le nom de l'autorité à laquelle les candidats doivent adresser une demande écrite ; 6° enfin, s'il y a lieu, des observations spéciales.

Il faut remarquer que, pour la plupart des emplois prévus par le règlement du 11 octobre 1907, les conditions d'admission ne sont fixées ni par une loi, ni par une ordonnance. Elles sont donc déterminées *in casu* selon les nécessités actuelles et le bon plaisir de l'autorité. Principe assurément fâcheux et dont seule la prudence du Conseil fédéral peut prévenir les dangers.

Cette remarque comporte une exception pour les cinq postes d'attaché prévus par le règlement du 11 octobre 1907, mais pour ceux-là seulement. Les candidats à ces postes doivent prouver par titres qu'ils ont accompli leurs études de droit, qu'ils parlent et écrivent le français et l'allemand. En outre, ils subissent l'épreuve d'un stage de six mois, sans traitement, dans une légation ou dans un Département, avant d'être appelés définitivement, sur rapport favorable de leur chef, aux fonctions d'attaché et rétribués à raison de 5000 francs par an.

L'accès de la carrière est donc, en somme, plus facile en Suisse que dans la plupart des pays étrangers et les services de nos jeunes diplomates plus largement rémunérés — au moins dans les premiers échelons de la hiérarchie — que ceux de leurs collègues des grandes

ambassades¹. Les places d'attaché, dont le nombre est infime, devraient donc être très recherchées et il semble bien que le Conseil fédéral, en rendant son arrêté du 11 octobre 1907, ait caressé l'espoir de voir affluer les candidats.

Cependant, les candidats n'affluent point. L'année dernière encore, au cours de la session d'été du Parlement, un député au Conseil national ayant émis le vœu que l'on exigeât des jeunes gens qui entrent dans le service des légations de plus amples connaissances en matière de commerce et d'économie politique, le Président de la Confédération, tout en reconnaissant le bien-fondé de cette demande, fit observer que, dans l'état actuel des choses, malgré la modicité des exigences réglementaires, le recrutement du personnel était fort malaisé et qu'il le deviendrait plus encore si les conditions se faisaient plus sévères².

La suite de cette étude nous fera découvrir une à une les causes de la difficulté qu'éprouve le Conseil fédéral à remplir d'une manière entièrement satisfaisante les cadres du service diplomatique.

De ces causes, la principale était sans aucun doute, il y a peu d'années encore, la ridicule insuffisance des traitements³. Lorsque la presse eut à s'occuper de nos légations, elle ne manqua pas de remarquer combien les diplomates suisses étaient mal payés : « C'est là, disait le *Journal de Genève* en 1893, ce qu'il y a de fort peu démocratique dans l'organisation actuelle, puisque cet état de choses exclut tous ceux qui, bien doués et capables de

¹ Dans plusieurs pays, en effet, les jeunes attachés demeurent parfois pendant des années entières dans le service sans recevoir la moindre rémunération.

² *Journal de Genève* du 9 juin 1910.

³ Cf. *supra*, 1^{re} partie, chap. III, p. 48 et sqq. .

rendre des services à leur pays, n'ont pas l'avantage de la fortune¹ ».

Depuis lors, à plusieurs reprises, les traitements ont été améliorés, mais à supposer — ce qui n'est pas prouvé — qu'ils soient aujourd'hui suffisants, l'obligation d'accomplir un stage coûteux de six mois — parfois huit — dans une légation avant de pouvoir prétendre à un salaire, est de nature à décourager les jeunes gens peu fortunés qui présenteraient par ailleurs toutes les qualités requises. Au petit nombre des candidatures, il y a certes beaucoup d'autres raisons : nous les rechercherons plus loin, mais celle que nous venons de signaler devait trouver place ici même par le fait de sa connexité étroite avec le mode de recrutement des attachés de légation. Ce qui aggrave encore l'obligation du stage, c'est le texte de l'art. 3 du règlement par lequel « le choix des secrétaires de légation de seconde classe est laissé à la libre appréciation du Conseil fédéral et peut porter sur des candidats qui n'auraient pas rempli auparavant les fonctions d'attaché ». Nous avons relevé la même disposition dans les règlements antérieurs de 1901 et de 1904² : on ne saurait nier qu'elle ne puisse contribuer à détourner de la carrière nombre de jeunes gens qui craignent d'y rencontrer trop d'obstacles à l'avancement.

¹ *Le Journal de Genève* du 14 janvier 1893 et le *Bund* des 10 janvier 1885 et 6-7 janvier 1893, donnent à ce sujet une note identique.

² Cf. *supra*, 1^{re} partie, chap. III, p. 49. — Cette disposition est motivée sans doute par le fait que le Conseil fédéral tient à pouvoir, en tout temps, envoyer des secrétaires aux postes qui en seraient dépourvus, même dans le cas où aucun attaché ne présenterait les qualités requises pour être immédiatement promu au rang de secrétaire.

SECTION 2. — *La situation du personnel des légations en droit administratif fédéral.*

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le droit public fédéral considère les agents diplomatiques comme étant toujours « en mission extraordinaire ». Ils sont bien, si l'on veut, investis d'une certaine *autorité* par mandat du directoire exécutif, ils exercent bien des *fonctions* dans un service d'intérêt national et cependant leur place n'est pas marquée dans la hiérarchie de ces « autorités et fonctions fédérales permanentes » dont la création est, d'après notre droit, du ressort de l'Assemblée fédérale. La situation du personnel des légations est donc tout à fait exceptionnelle. On peut dire, à la rigueur, qu'un ministre plénipotentiaire occupe une des plus hautes « charges » de la Confédération, mais il faut se souvenir qu'il ne possède qu'une autorité restreinte, encore qu'assez imprécise, comme représentant ou mandataire à l'étranger du Conseil fédéral auquel il est directement soumis. De même, on peut bien considérer les secrétaires de légation comme des *fonctionnaires* et les commis de chancellerie comme des *employés* fédéraux, sauf à ne point oublier qu'ils tiennent du seul pouvoir exécutif, non seulement le mandat de remplir telle fonction ou tel emploi, mais aussi la fonction et l'emploi eux-mêmes, *in abstracto*.

Et cela nous conduit à une définition large et générale : « Le personnel des légations suisses — et nous pouvons y ajouter, provisoirement, celui des consulats — se compose d'agents, fonctionnaires et employés *extraordinaires* de la Confédération. Il se distingue, au point de vue de son statut administratif, du personnel des Départements par le fait que, non seulement son recrutement, mais les pouvoirs, les fonctions, l'emploi, le rang, le traite-

ment qui peuvent être attribués à chacun de ses membres sont du ressort exclusif du Conseil fédéral ». En d'autres termes : « Tandis que le personnel administratif *ordinaire* de la Confédération est soumis à des lois spéciales concernant l'organisation de chacun des Départements et à une loi générale sur les traitements ¹, le personnel diplomatique et consulaire comme tel, échappe, à peu près complètement ² au contrôle de la loi. Ses agents et les employés de chancellerie qui leur sont adjoints sont placés sous la seule autorité immédiate du pouvoir exécutif, dont ils sont en quelque sorte une émanation. Le pouvoir législatif n'a pas avec eux de rapports directs, puisqu'il ne les soumet pas à la loi, expression de sa volonté ; il exerce néanmoins sur leur sort une influence considérable, encore qu'indirecte et restreinte, puisqu'il accorde ou refuse les crédits affectés par le Conseil fédéral à leur rétribution ».

En résumé — et sans répéter ce qui a été dit au chapitre précédent sur les compétences respectives des deux pouvoirs en cette matière —, la situation des agents de tout rang de nos légations et consulats au point de vue du droit administratif est caractérisée par ces deux faits :

1° Toutes les règles administratives qui les concernent sont édictées par le Conseil fédéral qui fixe leur traitement ou, lorsqu'il s'agit de consulats, leur indemnité consulaire ;

2° Ces traitements toutefois, aux termes de l'article 4 du règlement du 11 octobre 1907 sur le personnel des légations ne sont fixés que « sous réserve de l'ouverture des crédits nécessaires par l'Assemblée fédérale ».

¹ Loi du 2 juillet 1897 ; *Recueil officiel, nouv. série*, XVI, p. 270.

² Cf. *supra*, 2^e partie, chap. II.

Il suit de là que les membres du personnel des légations — nous ne nous arrêterons pas aux consuls dont les services sont, en règle générale, gratuits — se trouvent vis à vis des pouvoirs publics, dans une position beaucoup plus dépendante et précaire que leurs collègues de l'administration fédérale.

Jusqu'à un certain point, cela est conforme à la nature des choses: un agent diplomatique devant être une manière de reflet du gouvernement qu'il représente, il est juste et même nécessaire que ce gouvernement le maintienne dans une étroite obéissance. Mais, précisément à cause de cela, on devrait donner à l'agent des garanties sérieuses contre toute espèce d'arbitraire.

A ce point de vue, le règlement de 1907 ne donne pas entière satisfaction aux vœux légitimes de ceux à qui il s'applique.

D'abord, ce n'est qu'un arrêté du Conseil fédéral; bien qu'inséré au *Recueil officiel*, il ne produit ses effets, en ce qui concerne les traitements, que grâce à l'assentiment des Chambres, dont les dispositions bienveillantes peuvent changer. De plus, ce règlement peut être du jour au lendemain modifié par l'autorité qui l'a édicté. Enfin, en admettant même qu'il donne au statut du personnel des légations une base aussi solide que celle fournie au statut des fonctionnaires et employés des départements par la loi du 2 juillet 1897, en supposant pour un instant qu'il ait force de loi, l'arrêté du 11 octobre 1907 n'assure pas aux agents qu'il régit la plupart des avantages dont jouissent ceux de l'administration.

Nous ne pouvons établir ici une comparaison de détail qui nous entraînerait trop loin¹. Notons toutefois, en

¹ Sur tout ce qui touche au statut des fonctionnaires fédéraux, Cf. Hans Escher, *Schweizerisches Bundesbeamtenrecht*; Zurich, Asch-

passant, quelques différences. Certains agents de la Confédération, les cheminots par exemple, ont des retraites¹, tandis que le personnel des légations n'y saurait prétendre, et cependant la carrière comporte des aléas, des rappels imprévus, des mises en disponibilité soudaines, qui rendraient désirable, sinon l'établissement de retraites, au moins la création de traitements de disponibilité².

Aux termes de l'art. 6 de la loi sur les traitements, « les fonctionnaires et employés dont les fonctions seraient supprimées ou modifiées au détriment des titulaires, au cours d'une période administrative triennale, en vertu d'une loi ou d'un arrêté du Conseil fédéral ont droit à une indemnité ». Rien de pareil pour les agents diplomatiques et leurs auxiliaires et cela s'explique en partie par le fait que le personnel des légations n'est pas soumis comme celui des administrations ordinaires à une réélection périodique. On ne saurait, il est vrai, concevoir que les agents diplomatiques soient nommés à leurs postes respectifs pour une période déterminée, puisque les exigen-

mann et Scheller, 1903. — Cet ouvrage marque en plusieurs endroits le régime d'exception auquel sont soumis les agents diplomatiques.

¹ Dans l'Administration fédérale, le droit à la retraite est tout à fait exceptionnel. En l'accordant aux cheminots, la Confédération n'a fait que maintenir une situation créée par les compagnies à qui elle a racheté les chemins de fer. Les retraites des cheminots sont d'ailleurs constituées en majeure partie par eux-mêmes.

² Lorsqu'en 1902, le ministre de Suisse à Londres, M. Bourcart refusa d'aller à Washington et donna sa démission, il demanda à être mis en disponibilité avec un traitement provisoire, jusqu'au moment où il serait appelé à de nouvelles fonctions. Le Conseil fédéral ne put faire droit à sa demande, mais il lui alloua une assez forte indemnité. Au sein de l'Assemblée fédérale, cette indemnité fut expressément qualifiée d'extraordinaire et l'on déclara qu'elle ne devait pas servir de précédent. — *Feuille fédérale*, 1902, V, p. 557. — Cité par Salis, *Op. cit.*, I, p. 654, note 1.

ces de la politique internationale peuvent en tout temps nécessiter leur rappel ou leur déplacement, mais il serait équitable, lorsque de telles mesures sont prises au préjudice d'un agent et sans faute de sa part, que cet agent fût indemnisé.

Il y a une certaine analogie, dans l'attribution des traitements aux différents ordres de fonctionnaires, entre la loi du 2 juillet 1897 et l'arrêté du 11 octobre 1907. La première répartit le personnel administratif en sept classes et pour chacune établit un maximum et un minimum de traitement. Dans le personnel des légations, où des fonctions de nature différente ne se prêtent pas à une classification semblable, les traitements sont afférents au grade ou à l'emploi, mais ils comportent également un maximum et un minimum. Comme la loi de 1897, le règlement de 1907 statue que dans la règle on applique aux nouveaux fonctionnaires le tarif minimum. On peut toutefois regretter qu'il n'ait pas reproduit une excellente disposition contenue à l'art. 3 de la loi précitée et dont voici la teneur : « On doit toutefois tenir compte des bons services qu'ils ont rendus dans une autre fonction, de leurs aptitudes particulières et des conditions d'existence locale ».

Dans le service des légations comme dans les administrations régies par la loi de 1897, des augmentations sont accordées périodiquement aux membres du personnel qui ont rempli leurs fonctions d'une manière « entièrement satisfaisante ». Ces augmentations ne doivent en aucun cas élever le traitement d'un fonctionnaire au-dessus du maximum assigné à sa classe ou à son grade ; les agents des légations peuvent en bénéficier tous les deux ans, tandis que les fonctionnaires et employés des Départements n'y ont droit que tous les trois ans. A ce point de vue, les premiers sont incontestablement mieux

raitées que les seconds, ce qui d'ailleurs paraît juste, la vie étant plus coûteuse dans les grandes capitales étrangères que dans les villes suisses.

Nous avons noté tout à l'heure que les agents diplomatiques n'ont aucun droit à une indemnité en cas de suppression de leurs fonctions. Ils ne peuvent en effet invoquer la loi du 2 juillet 1897. Cependant un des articles de cette loi — un seul — leur est appliqué par analogie, selon une jurisprudence constante. C'est l'art. 10, al. 1, ainsi conçu¹:

« Si, par suite de maladie ou de décès, une place devient vacante, le Conseil fédéral dispose de la jouissance du traitement attaché à cette place pour un temps qui ne peut excéder un an. Le Conseil fédéral décide sur chaque cas particulier, en tenant compte des circonstances. Il désigne en outre les personnes qui ont droit à la jouissance du traitement. Cette allocation est insaisissable ».

Mais toutes les similitudes et toutes les différences que nous pourrions découvrir entre la situation, en droit administratif, du personnel des légations et celle du personnel des Départements ne doivent pas nous faire oublier la distinction essentielle, déjà indiquée, mais qu'il faut formuler, une fois pour toutes, en termes plus précis. La voici :

La loi du 2 juillet 1897 garantit leurs traitements à

¹ *Recueil officiel, nouv. série*, XVI, p. 284. — Il faut avoir le courage de constater que ce texte est fort mal rédigé. Si l'intégrité des conseillers fédéraux n'était pas au-dessus de tout soupçon, notre article se prêterait à des interprétations assurément fâcheuses et pourrait nous ramener au temps où le roi de France percevait les revenus des bénéfices ecclésiastiques vacants. . . et ne se pressait pas de mettre un terme aux vacances ! — Sur l'extension de l'article précité au personnel des légations, Cf. *Feuille fédérale*, 1899, V. p. 558 ; 1902, III, 606 et V, 554 : Salis, *Op. cit.* I, pp. 687-688.

tous les fonctionnaires auxquels s'applique expressément l'ensemble de ses dispositions.

Aucune loi ne garantit aux fonctionnaires des légations les traitements que leur alloue l'arrêté du Conseil fédéral du 11 octobre 1907. Au cas où les Chambres refuseraient les crédits nécessaires, aucune voie de recours ne serait ouverte aux lésés.

On doit faire exception cependant pour les ministres plénipotentiaires à Paris, Vienne, Berlin, Rome et Washington, dont les honoraires sont fixés, comme il a été dit plus haut, par des arrêtés fédéraux ayant force de loi.

Nous avons exprimé les caractéristiques essentielles du statut administratif propre au personnel des légations. Il nous reste, pour compléter cet exposé, à signaler certaines dispositions d'importance secondaire qui lui sont spécialement applicables en vertu du règlement édicté pour lui seul et quelques unes des obligations qui l'atteignent, conjointement à tous les fonctionnaires fédéraux, en vertu de lois et d'ordonnances d'une portée générale.

Parmi les dispositions réglementaires applicables aux seuls agents diplomatiques et à leurs auxiliaires, nous n'avons plus à mentionner que celles relatives aux voyages de service et aux congés.

L'article 7 du règlement de 1907 statue que les fonctionnaires et employés des légations peuvent être transféré; en tout temps d'un poste à un autre et que les frais de voyage entraînés par le transfert leur sont remboursés. Cet article ne comporte pas d'observations intéressantes: il est l'expression d'une règle commune au service diplomatique de tous les pays et universellement appliquée. S'il mérite un reproche, ce reproche s'adresse à sa rédaction un peu vague qui pourrait donner lieu à des abus. Il serait désirable que l'on établît un tarif spécial ou du moins un mode précis de remboursement des frais de voyage. Notons encore que les indemnités prévues à

l'art. 7, comme les traitements fixés à l'art. 4, ne sont attribués aux intéressés que sous réserve de l'allocation par les Chambres des crédits nécessaires.

L'article 9 divise les congés en deux classes : congés réguliers et congés extraordinaires. Chaque employé ou fonctionnaire a droit à un congé annuel régulier de quatre semaines, voyage compris. Ce congé lui est délivré par le Département politique, sur préavis du chef de mission. Dans les légations d'outre-mer, les congés de deux ans peuvent être cumulés. Toute demande de congé extraordinaire ou dépassant six semaines doit être soumise au Conseil fédéral. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux ministres plénipotentiaires, ministres-résidents et chargés d'affaires en titre placés à la tête d'un poste diplomatique.

Parmi les obligations auxquelles sont soumis les agents diplomatiques suisses et leurs auxiliaires conjointement à d'autres fonctionnaires fédéraux, quelques-unes ont leur source dans la Constitution, d'autres dérivent d'ordonnances du Conseil fédéral.

Au nombre des premières figure l'interdiction portée à l'art. 12 de la loi fondamentale : « Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération et les représentants et commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations ». Il est permis de douter que les mots de « représentants et commissaires fédéraux », supprimés dans les articles consacrés aux compétences des deux Chambres, où ils étaient équivoques¹, soient applicables dans le texte ci-dessus au personnel des légations et consulats. Nous croyons plutôt que ces vocables désignent les délégués officiels de la Suisse aux congrès internationaux, les commissaires

¹ Cf. *supra*, pp. 26 et sqq., 38, 76 et sqq.

aux expositions, etc. L'interdiction statuée à l'article 12 n'en atteint pas moins les agents diplomatiques, les consuls et leurs auxiliaires comme « fonctionnaires civils de la Confédération »¹.

C'est au même titre que ces agents ne peuvent faire partie du Conseil national, en vertu de l'art. 77 de la Constitution. Cet article vise en effet « les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les *fonctionnaires nommés par ce Conseil* ».

Aucun texte de loi n'établit l'incompatibilité de la charge de ministre plénipotentiaire par exemple avec celle de conseiller fédéral, mais il saute aux yeux qu'on ne saurait être à la fois membre du directoire exécutif suprême et représentant de ce directoire auprès d'une puissance étrangère. Par contre, rien ne s'oppose à ce qu'un ministre, si ses fonctions lui en laissent le loisir et avec l'autorisation du Conseil fédéral, accepte un mandat de député aux Etats.

Un arrêté du Conseil fédéral du 21 février 1899² qui s'applique d'une façon générale à tous les fonctionnaires de la Confédération, établit l'incompatibilité de certaines professions avec l'état de fonctionnaire tel que le définit, largement, l'article 77 de la Constitution. Bien que les agents diplomatiques ne soient pas expressément désignés par le texte de cet arrêté, ils n'échappent pas aux interdictions qui s'y trouvent portées. Celles-ci comprennent, entre autres, la défense d'« exercer une fonction ou un emploi dans une administration cantonale », de « faire partie d'une autorité cantonale sans en avoir sollicité et obtenu préalablement l'autorisation du Conseil fédéral »

¹ Sur la jurisprudence relative à l'interdiction portée à l'art. 12, Cf. Salis, *Op. cit.*, I, p. 745 et sqq.

² *Recueil officiel, nouv. série*, XVII, p. 44 et sqq.

(art. 1), d'accepter « une place de directeur ou de membre du conseil d'administration d'une société industrielle » et « de participer d'une façon active à une entreprise industrielle » (art. 3), de « se livrer à des occupations ou professions accessoires » si elles portent préjudice à l'accomplissement du service (art. 5). Des incompatibilités de cette nature existent d'ailleurs, depuis fort longtemps déjà, pour les agents diplomatiques en vertu de la coutume internationale, mais les prescriptions du règlement du 21 février 1899 atteignent également le personnel de chancellerie¹.

On trouverait aisément, en compulsant le *Recueil officiel des lois et ordonnances* d'autres dispositions concernant les agents des légations en tant que fonctionnaires fédéraux, mais nous croyons avoir suffisamment caractérisé le statut administratif que leur crée cette qualité.

Aux indications qu'on vient de lire, il faut ajouter quelques renseignements sur les rapports des légations avec les Départements du Conseil fédéral en matières officielles.

Tous les postes diplomatiques et consulaires sont rattachés administrativement au Département politique; leurs budgets respectifs sont inscrits au chapitre consacré à ce Département. On ne saurait oublier néanmoins que tous les fonctionnaires et employés des légations et consulats sont nommés par le Conseil fédéral tout entier et soumis à son autorité collective du fait que ce collège détient le pouvoir exécutif suprême et qu'il a, en matière de politique internationale, des prérogatives analogues à celles d'un souverain constitutionnel. Ce serait donc une erreur

¹ Le Conseil fédéral peut d'ailleurs y autoriser certaines dérogations. (Art. 3, 5 et 7 du règlement en question).

de croire que seul le Département politique entretient des relations suivies avec les agents diplomatiques et consulaires de la Suisse. Voici d'ailleurs le texte des instructions envoyées aux représentants de la Confédération à l'étranger, au sujet de leurs rapports avec les autorités fédérales, par une circulaire du 28 décembre 1895, qui régit encore cette matière :

1. *Dans toutes les affaires de leur compétence, c'est à dire dans toutes celles dont la connaissance leur est attribuée par l'arrêté fédéral du 28 juin 1895, les Départements peuvent et doivent correspondre avec les légations et consulats suisses ; toutefois, ils tiendront constamment le Département politique au courant de tous les événements qui peuvent avoir une influence quelconque sur les relations de la Suisse avec l'étranger.*

2. *A partir du 1^{er} janvier 1896, toutes les dépêches des légations et consulats suisses, s'il ne s'agit pas de réponses à des lettres qu'un Département leur aura directement envoyées ou de rapports politiques destinés toujours au Département politique, devront être adressées au Conseil fédéral ou au président de la Confédération¹.*

Il n'en demeure pas moins établi que nos agences diplomatiques et consulaires sont liées au Département politique par des liens très étroits. C'est à ce dernier qu'il appartient de présenter au Conseil fédéral des rapports et des propositions touchant toutes les nominations, promotions, déplacements à opérer dans le personnel des légations, le corps consulaire, les chancelleries des légations et consulats. C'est encore le Département politique qui examine et solde les dépenses des légations et consulats en veillant à ce que soient observées les prescriptions du règlement consulaire du 26 mai 1875. C'est lui enfin qui, dans une large mesure inspire et dirige l'acti-

¹ *Feuille fédérale*, 1895, IV, p, 893. — Toute la correspondance est ouverte par la Chancellerie fédérale et soumise au président de la Confédération qui la transmet aux départements compétents.

vité des représentants de la Suisse, attire leur attention sur certains sujets, réclame des informations et provoque des enquêtes¹.

Il faut néanmoins se garder d'oublier que les instructions données aux ministres au moment de leur nomination et toutes les directions qui leur sont envoyées dans la suite sur des sujets ayant une réelle importance pour notre politique extérieure émanent du Conseil fédéral. Celui-ci de son côté a connaissance de toutes les lettres et dépêches confidentielles qui présentent un intérêt politique et non purement administratif.

SECTION 3. — *Le personnel des légations
et le code pénal fédéral de 1853.*

Au point de vue pénal, les agents diplomatiques et, dans la plupart des cas, leurs auxiliaires jouissent du privilège de l'exterritorialité et échappent à la juridiction des tribunaux ordinaires du pays où ils résident. C'est donc devant leurs juges nationaux qu'ils ont à répondre des crimes et délits dont on pourrait les accuser, à moins toutefois que, soit leur gouvernement, soit eux-mêmes en vertu d'une autorisation régulière ne renoncent à se prévaloir des immunités consenties par le droit des gens.

Nous ne nous arrêterons pas à la question des immunités diplomatiques au point de vue pénal : elle a été maintes fois traitée à fonds et nous n'y pourrions apporter aucune donnée nouvelle, aucune solution présentant, pour notre pays, un intérêt particulier. Par contre, nous avons dessein de caractériser brièvement dans la présente section *la situation faite, en droit pénal fédéral, au personnel des légations suisses, par les fonctions qu'il exerce.*

¹ Cf. G. Graffina, *Politisches Departement* dans Reichesberg, *Op. cit.*, III, p. 296.

Cette situation est déterminée, aujourd'hui encore, par le code pénal fédéral du 4 février 1853 dont certaines dispositions s'appliquent soit spécialement aux agents diplomatiques et consulaires, désignés par le terme vague de « représentants fédéraux », soit aux fonctionnaires de la Confédération, en général.

De ces dispositions, les unes sont répressives, les autres protectrices.

Les dernières sont contenues au titre V : *Des crimes et délits contre les fonctionnaires de la Confédération*, art. 59. Elles punissent d'une amende, qui peut être portée jusqu'à deux mille francs et cumulée dans les cas graves avec un emprisonnement de six mois au plus, « l'insulte ou la diffamation publique proférée contre... un représentant ou commissaire fédéral, dans l'exercice de ses fonctions ou en rapport avec ses fonctions ». Les tribunaux ne sont ou ne demeurent saisis que sur la demande de l'offensé.

Cet article est, pensons-nous, applicable, sinon à tous les délits de nature injurieuse ou diffamatoire commis au préjudice de fonctionnaires appartenant au service diplomatique de la Confédération, du moins aux cas d'insulte ou de diffamation envers un « représentant » de la Suisse personnellement accrédité auprès d'un gouvernement étranger. Mais son application soulève des difficultés auxquelles nous ne pouvons nous arrêter ici et qui mériteraient à elles seules une étude attentive. Notons seulement qu'il faudrait tenir compte du principe d'exterritorialité en abordant les restrictions formulées, quant au for, par l'art. 1 du code de 1853. Au surplus l'absence complète de jurisprudence sur le sujet contribuerait à rendre très ardue la solution de cas pratiques.

Les dispositions pénales répressives dont on peut faire état pour réprimer des crimes et délits commis par des

fonctionnaires ou employés des légations suisses, quel que soit leur rang, dans l'exercice de leurs fonctions, se trouvent au titre IV, art. 53. Elles punissent d'une amende et, dans certains cas, d'un emprisonnement, convertible en réclusion si le gain indûment perçu s'élève à plus de 1000 francs, la perception de taxes et d'émoluments excédant le tarif légal, l'acceptation, pour accomplir un devoir professionnel, d'avantages non dûs, l'exercice d'une profession incompatible avec la fonction ou l'emploi de l'accusé, les indiscretions formelles et dolosives, les abus de pouvoir, la violation consciente des devoirs inhérents à une charge donnée, etc., etc.

Nous ne pouvons aborder l'examen de tous les cas énumérés à l'art. 53 : il nous suffira d'indiquer que *tous* peuvent être relevés à la charge d'un membre *quelconque* du personnel des légations qui se serait rendu coupable d'un des actes visés par cet article.

Ce qu'il faut noter c'est qu'il n'existe aucun règlement disciplinaire pour sanctionner les fautes — légères ou graves, mais non assimilables aux délits définis par l'art. 53 — que pourraient commettre dans le service les employés et fonctionnaires des légations. Les sanctions existent : refus de l'augmentation biennale du traitement, déplacement, rappel, démission imposée, révocation pure et simple, mais le choix et l'application en sont laissés à la discrétion du Conseil fédéral. Et là encore, on constate entre le statut des fonctionnaires des Départements et celui des agents diplomatiques et de leurs auxiliaires une différence considérable en faveur des premiers, toujours avertis par leurs règlements respectifs, avec une complaisance minutieuse, de tout ce qui leur est permis ou défendu. Cette différence est d'ailleurs compréhensible, car les qualités de tact et de sang-froid qu'on est en droit d'attendre d'un diplomate doivent le prémunir, mieux que la lettre d'un règlement, contre d'involontaires écarts.

SECTION 4. — *Esquisse d'un programme de réformes.*

On a vu par les pages qui précèdent combien il est difficile de définir avec quelque précision le statut du personnel des légations. C'est assurément que les éléments de cette définition sont très peu nombreux et très dispersés. Ceux que nous avons pu réunir nous ont révélé, entre la situation juridique des fonctionnaires ordinaires et celle de ces fonctionnaires « extraordinaires » que sont les agents diplomatiques, quelques analogies et de nombreuses différences. Et il nous semble que si des réformes peuvent améliorer à la fois les organes de notre politique extérieure et le sort de ceux qui, dans nos légations, la servent fidèlement, ces réformes devront tendre avant tout à assurer aux diplomates et à leurs auxiliaires certains des avantages et surtout certaines des garanties dont bénéficient, en vertu de la loi, les autres fonctionnaires fédéraux.

Elles n'ont d'ailleurs rien d'urgent, car le fonctionnement de notre service diplomatique semble être à l'heure actuelle fort satisfaisant et la situation du personnel est moins précaire en fait qu'en droit. Cependant, un jour ou l'autre, des réformes pourraient s'avérer nécessaires. Comment se réaliseront-elles ? Ce n'est point là notre affaire : le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale en trouveront les moyens : lois, arrêtés, ordonnances, il n'importe. Quant au résultat que l'avenir proposera à leurs efforts, il peut, croyons-nous, se résumer dans cette formule : démocratiser, toujours plus largement, la carrière diplomatique, c'est à dire exiger des candidats des capacités d'autant plus grandes, une préparation d'autant plus sérieuse, un travail d'autant plus intense qu'on aura amélioré, à tous points de vue, leur statut de fonction-

naires. Ou, inversement: donner au personnel des légations des garanties sérieuses pour tous leurs intérêts professionnels, mais ne les leur donner qu'à bon escient ¹.

¹ Une des premières mesures qui s'imposeront sera sans doute la participation des fonctionnaires et employés des légations aux avantages de la caisse de retraite des fonctionnaires fédéraux, si toutefois ce projet, dont on parle beaucoup depuis quelque temps, se transforme, avec le concours des finances fédérales, en une réalité.



CHAPITRE IV

Conclusion :

Le Rôle et l'Avenir de la Diplomatie suisse

« Qui n'a pas eu l'occasion de connaître la nature des affaires confiées à nos légations, écrivait en 1899 un publiciste suisse¹, se fera difficilement une idée exacte de leur complexité. Outre les rapports à faire sur les événements politiques, sur les courants d'opinion et les combinaisons de la diplomatie européenne, surtout quand elle veut bien s'occuper tout spécialement de notre pays, il y a à traiter les grandes questions de démarcations, violations et différends de frontières, de canalisations de rivières et de la construction des lignes internationales de chemin de fer, puis les multiples réclamations douanières ; il s'agit de collaborer à la conclusion des traités de commerce et de douanes, à la rédaction des traités concernant la poste, le télégraphe et la monnaie, des conventions consulaires, des arrangements relatifs à l'établissement et au libre domicile, à l'extradition et à la compétence des tribunaux, à la propriété intellectuelle,

¹ Ernest Rœthlisberger : *Le rôle international de la Suisse* dans Paul Seippel, *la Suisse au XIX^e siècle* ; Lausanne, Payot et Berne, Franke, 1899 ; I, pp. 568-569. — M. E. Rœthlisberger a été secrétaire général de la seconde Conférence internationale de Genève (1906).

etc. ; il s'agit aussi de faire beaucoup de démarches préliminaires pour préparer les expositions internationales, puisque la Confédération encourage la participation à ces sortes de concours entre peuples dans l'intérêt de notre commerce d'exportation ».

« En outre, tous nos représentants diplomatiques sont chargés d'administrer quelques-uns des 110 districts consulaires¹, constitués par la Suisse au dehors, et nos ministres à Buenos Ayres et à Londres ont été désignés expressément comme consuls généraux². En cette qualité³, il faut venir en aide aux pauvres, aux orphelins, aux malades, rapatrier les gens qui ne peuvent plus être secourus, soutenir tous les intérêts, toutes les réclamations ou contestations légitimes, répondre aux demandes de renseignements, dresser les listes de contrôle des Suisses établis, s'occuper des affaires d'état-civil, régler des questions d'héritages, délivrer les sommes recueillies, faire des recherches sur les disparus et faciliter l'avenir aux nouveaux-venus ».

Ces lignes n'ont rien perdu de leur exactitude. Elles énumèrent sommairement les principales affaires confiées, dans la pratique courante, à nos légations. On y découvre même la distinction, très approximative il est vrai, qui apparaît au premier coup d'œil entre ces différentes

¹ Il y en a aujourd'hui 112. Cf. *supra*, p. 69.

² Au moment où l'auteur écrivait ces lignes, notre représentant à Londres était en effet ministre-résident et consul-général ; il porte aujourd'hui le titre d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.

³ *En cette qualité* constitue une restriction fâcheuse qui tendrait à limiter aux seuls agents pourvus du titre de consul-général les devoirs énumérés plus bas, tandis que ces devoirs incombent à toutes les légations chargées d'administrer des districts consulaires (et toutes les nôtres sont dans ce cas), quels que soient les rang et titre de leurs chefs.

affaires. Les unes, en effet, sont de nature strictement diplomatique, c'est à dire politique, et d'intérêt national, les autres au contraire, rentrent plutôt dans les attributions des consuls et se rattachent à la défense des intérêts privés des ressortissants suisses. Ces dernières absorbent près des trois quarts de l'activité de nos légations et cette proportion ne doit pas nous étonner: d'une part, la Suisse n'a pas d'emploi à tenir dans le jeu des alliances, ententes, groupements, rapprochements, tensions et détente qui constitue pour la diplomatie des grandes puissances le souci dominant; d'autre part, le nombre des Suisses établis à l'étranger est considérable; on peut l'évaluer à trois cent cinquante ou quatre cent mille, chiffre éloquent, si on le compare à celui de la population du pays.

Le domaine propre de l'activité diplomatique, en Suisse comme dans tous les Etats, n'est pas délimité par des prescriptions légales. Dans chaque légation, c'est au chef de poste qu'il appartient de diriger, au moins dans ses grandes lignes, le travail politique de ses subordonnés. Les ministres reçoivent à cet effet, au moment de leur nomination, des instructions spéciales du Conseil fédéral et ces instructions sont complétées, modifiées ou renouvelées au fur et à mesure des besoins. S'ils ont le devoir de se conformer exactement à leurs instructions, les chefs de mission diplomatique n'en doivent pas moins en mainte occasion faire preuve d'initiative et favoriser chez leurs auxiliaires les initiatives intelligentes.

Au surplus, comme le disait naguère le Conseil fédéral, « nos rapports internationaux sont, en temps ordinaire, assez simples de leur nature¹. Ils concernent principale-

¹ Il n'y a pas contradiction entre la présente citation et la précédente (cf. p 126) où il est parlé de la « complexité des affaires

ment le commerce et le trafic, les questions d'établissement et d'extradition, les rapports de frontière et la sauvegarde de l'intégrité du pays, les efforts faits, en Europe, pour résoudre certains problèmes intéressant l'humanité et la civilisation. Nous n'avons pas, comme les grands Etats, une politique d'expansion, des questions maritimes internationales, des colonies, des alliances ou des projets d'alliance. . . Ce n'est qu'exceptionnellement que se présentent des affaires compliquées, traînant en longueur pendant des années, telles que, par exemple, la question de la vallée des Dappes, celles de Savoie, des pensions espagnoles, du Gothard, la correction du Rhin, etc. Ce sont le plus souvent, ainsi que le montrent les rapports de gestion du Département politique, des événements isolés, des conflits plus ou moins graves qui se règlent généralement assez vite par la voie diplomatique¹ ».

Il serait donc inutile, et même nuisible, que des prescriptions trop minutieuses vinssent tracer à nos agents une ligne de conduite trop rigide en matière politique. Mais il en va autrement de leurs attributions consulaires. Celles-ci comportent en effet des mesures administratives, des actes d'autorité et de protection vis-à-vis des ressortissants considérés comme individus; elles nécessitent l'accomplissement de certaines démarches de portée juridique, la rédaction de certains actes dans des formes déterminées. A tout cela, il faut une réglementation attentive et complète.

Car, si l'activité de nos diplomates est, sur le terrain politique, dirigée avec une suffisante précision — pour

confiées à nos légations ». De ces affaires, les rapports politiques internationaux ne forment, nous l'avons vu, qu'une faible partie.

¹ Message du Conseil fédéral du 4 juin 1894, pp. 44-45. — Cité par la *Feuille fédérale*, 1909, IV, pp. 361-362.

le fond — par la teneur de leurs instructions et — pour la forme — par une tradition qui s'inspire à la fois des usages nationaux et des habitudes consacrées en droit des gens, leurs pouvoirs et leurs obligations en matière consulaire ne sauraient se passer d'une direction plus rigoureuse, plus uniforme et plus constante. Cette direction est donnée par le *règlement consulaire* du 26 mai 1875, modifié à plusieurs reprises, par les *conventions spéciales*, concernant l'établissement et les consulats, qui lient la Suisse à l'Etat de leur résidence et par des *arrêts du Conseil fédéral*, comme par exemple celui du 27 juin 1879 sur la coopération des agents diplomatiques et consulaires à la perception de la taxe militaire.

Outre l'administration d'un et parfois de deux arrondissements consulaires, nos légations ont, à teneur du règlement de 1875, une surveillance à exercer sur tous les consulats suisses existants dans les Etats où elles sont établies.

La répartition des attributions consulaires entre les divers fonctionnaires d'une légation n'est pas déterminée réglementairement. L'usage est de laisser aux secrétaires de chancellerie le soin des affaires courantes de nature consulaire. Quelques-uns d'entre eux ont même reçu du Conseil fédéral le titre de consul¹.

A toutes les attributions des représentants diplomatiques de la Suisse, tant à ce titre qu'à raison de leurs fonctions consulaires, il faut ajouter les pouvoirs que leur confère, en matière d'état-civil, la législation fédérale. Aux termes de l'art. 13 de la loi du 24 décembre 1874 sur l'état-civil, « le Conseil fédéral est autorisé à donner, là où

¹ Dans les ambassades et légations françaises qui sont chargées de gérer directement un arrondissement consulaire, la chancellerie est toujours confiée à un consul de carrière.

il le jugera utile, aux agents diplomatiques et consulaires de la Confédération à l'étranger, des attributions relatives à la constatation des naissances et des décès des ressortissants suisses, et à la célébration des mariages entre Suisses, et entre Suisses et étrangers ». Le Conseil fédéral n'a jamais fait usage de ce texte pour assimiler en l'espèce les pouvoirs des dits agents à ceux des officiers de l'état-civil. Cependant, il faut noter que le Code civil du 10 décembre 1907, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1912 et abroger la loi précitée, contient une disposition analogue, mais beaucoup plus large, à son art. 41, al 3 : « Le Conseil fédéral peut conférer les attributions d'officiers de l'état-civil aux représentants de la Suisse à l'étranger ».

Vis-à-vis du gouvernement auprès duquel ils sont accrédités, les droits et devoirs de ces derniers sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de les mentionner ici. Rappelons seulement que leurs attributions consulaires ne leur donnent dans l'Etat où ils sont reçus d'autres droits que celui de légaliser certaines pièces et d'intervenir dans les assignations judiciaires¹.

* * *

Nous n'avons fait que parcourir rapidement le champ d'action ouvert à nos agents diplomatiques. Ce champ est assurément vaste. Demeuré trop longtemps en friche, il est, depuis quelques années, soumis à une culture intensive et les efforts de ceux qui le cultivent peuvent en accroître les ressources et en reculer les limites.

Il serait superflu d'insister sur le profit que retirerait le pays d'une augmentation de « rendement », si je puis ainsi dire, dans l'activité de notre représentation extérieure.

¹ Reichesberg, *Op. cit.*, II pp. 263-264.

Pour la réaliser, trois concours sont indispensables : celui des autorités fédérales, celui du peuple suisse, celui enfin des agents diplomatiques eux-mêmes et de leurs collaborateurs.

Aux autorités fédérales, il appartiendra de vouer aux problèmes que nous avons étudiés une attention constante, d'opérer les réformes dont l'expérience aura démontré la nécessité, de perfectionner en un mot, par de sages prescriptions une œuvre jeune encore, mais déjà féconde en résultats heureux.

Au peuple suisse, incombera la tâche de consentir les sacrifices exigés par le développement d'institutions qui doivent contribuer puissamment à rehausser le prestige du pays tout en accroissant sa richesse, de prouver aux Suisses établis à l'étranger qu'il ne les oublie pas et de seconder les efforts faits par les pouvoirs publics pour leur venir en aide, d'effacer enfin les derniers vestiges de ses anciennes préventions contre la diplomatie.

Celle-ci, en effet, ne saurait vivre et travailler utilement si, à son œuvre, le pays demeurerait indifférent ou hostile. Dans une démocratie comme la nôtre, trempée par l'expérience de six siècles, tout se fait par le peuple et pour lui, mais, à qui le sert, il ne marchand pas ses sympathies. Que les diplomates s'appliquent donc à servir, de mieux en mieux, les intérêts vitaux de la nation : quand elle aura compris à quel point nos légations, nos consulats peuvent lui être utiles, elle aidera de toutes ses forces les autorités constituées à réaliser les réformes de droit public et administratif qui combleraient les vœux des agents diplomatiques et consulaires. Et ces derniers deviendront ainsi les artisans de leur propre sort dans la mesure où ils seront ceux de la prospérité nationale. A eux de comprendre le conseil que leur donne un des maîtres du droit international moderne et par lequel nous voulons terminer cette étude.

« Un esprit public nouveau a répandu la sève d'une vie nouvelle dans le sein des sociétés modernes ; le droit diplomatique qui s'appuie sur le dogme de la souveraineté du peuple ne peut ressembler à celui qui reposait sur la théorie du droit divin. Autrefois, une direction unique, absolue, ne tenant compte que de ses convenances, présidait aux destinées des Etats ; aujourd'hui, c'est l'opinion publique qui impose la marche des événements. Autrefois, l'agent diplomatique était l'organe d'une politique personnelle, l'instrument de l'ambition de son souverain ; aujourd'hui, il représente les intérêts généraux de son pays.... S'il a moins d'initiative, il lui faut, en revanche, des connaissances plus étendues et plus variées pour renseigner son gouvernement sur la situation du pays où il est accrédité : il n'a plus à suivre seulement le mouvement politique de ce pays ; il doit avoir l'œil ouvert sur tout son mouvement économique et social. De nos jours, le diplomate qui n'aura pas ajouté aux notions spéciales que sa profession exige des connaissances étendues sur tout ce qui constitue la richesse, la puissance, les progrès matériels et moraux des nations ne sera qu'un agent très médiocre. Les sociétés aristocratiques du passé pouvaient tirer parti de diplomates adroits, brillants et agréables ; la démocratie moderne a besoin d'agents honnêtes, sérieux et instruits ¹. »

¹ Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, I, pp. XII et XIV.



Essai de Bibliographie

NB. — Cette bibliographie est forcément incomplète. Nous n'y avons mentionné que les ouvrages essentiels utilisés pour notre travail.

On trouvera dans la *Feuille fédérale*, 1893, III, pp. 180-185, un aperçu bibliographique indiquant un nombre assez considérable de documents à consulter, dont plusieurs ne figurent pas ici.

I. — *Recueils de textes législatifs et publications officielles de la Confédération (Berne, Wyss).*

Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, 1848-1873; 25 vol. in-8°.

Id., nouvelle série, 1874-1909; 25 vol. in-8°.

Feuille fédérale suisse. — Est entrée en 1911 dans sa soixante-troisième année; in-8°.

II. — *Encyclopédies et dictionnaires.*

BRUDER (ADOLF) — *Staatslexicon*; Freiburg in B., Herder, 1892; 5 vol. in-8°.

REICHSBERG (Dr jur.) — *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*; Bern, Verlag. Encyclopädie, 1905-1911, in-4° — Trois volumes parus, la publication se poursuit.

Voir surtout les art.: *Gesandtschaftswesen* par M. J. Sieber et *Politisches Departement*, par M. G. Graffina.

STENGEL (Dr KARL, FREIHERR VON) — *Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, erster Band; Freiburg in B., Mohr, 1890; in-8°.

Art.: *Gesandte*, par Zorn.

III. — Recueils de textes historiques.

Amtliche Sammlung der ältern eidgenössischen Abschiede; Editeurs divers, 1839-1856; 23 vol. in-4°.

Aktensammlung aus der Zeit der helvetischen Republik (1798-1803); Bern, Stämpfli, 1886-1905; 10 vol. in-4°.

Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1803 bis 1813; 2^e Auflage; Bern, Wyss, 1886; in-4°.

Id. aus den Jahren 1814 bis 1848; Bern, Wyss, 1874-76; 2 vol. in-4°.

IV. — Ouvrages historiques.

BOREL (TONY) — *Une ambassade suisse à Paris (1663), ses aventures et ses expériences*; Paris, Fontemoing, 1910; in-8°.

DIRAUER (J.) — *Histoire de la Confédération suisse*, ouvrage traduit de l'allemand, par A. Reymond, tome III; Lausanne, Payot, 1908; in-8°.

HILTY (CHARLES) — *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse*, traduit de l'allemand par H.-F. Mentha; Neuchâtel, Attinger, 1891; in-8°.

PICTET (EDMOND) — *Biographie, travaux et correspondance diplomatique de C. Pictet de Rochemont*; Genève, 1892; in-8°.

ROTT (EDOUARD) — *Histoire de la représentation diplomatique de la France auprès des cantons suisses, de leurs alliés et confédérés*; Berne, Benteli; trois vol. parus: 1900, 1902, 1904; gr. in-8°.

SCHOLLENBERGER — *Geschichte der schweizerischen Politik*, 1^{er} Band; Frauenfeld, 1906; in-8°.

SEIPPEL (PAUL) — *La Suisse au XIX^e siècle* (ouvrage publié par un groupe d'écrivains suisses sous la direction de —); Lausanne, Payot et Berne, Francke, 1899-1901; 3 vol. gr. in-8°.

VAN MUYDEN (B.) — *La Suisse sous le pacte de 1815*; Lausanne, 1890-1892; 2 vol. in-8°.

V. — Ouvrages de droit constitutionnel suisse et de droit administratif fédéral.

BELART (HANS) — *Der Schutzgenosse in der Levante, mit besonderer Berücksichtigung der Stellung der Schweizer als Schutzgenossen befreundeter Staaten in der Levante*; Brugg, 1898; in-8°.

BLUMER-MOREL — *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*; Bern, 1885-87; 3 vol. in-8°.

ESCHER (HANS) — *Schweizerisches Bundesbeamtenrecht*; Zürich, Aschmann und Scheller, 1903; in-8°.

FISCHER (EDUARD) — *Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausserinteressen*; Bern, 1908; in-8°.

HILTY — *Op. cit.*

SALIS (L.-R. DE) — *Le droit fédéral suisse, jurisprudence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et administratif depuis le 29 mai 1874*; traduit de l'allemand, par E. Borel; 2^e édition; Berne, Wyss, 1904 et sqq.; 5 vol. in-8°.

VI. Ouvrages de droit international et diplomatique.

BLUNTSCHLI — *Le droit international codifié*, traduit de l'allemand, par C. Lardy; 4^e édition; Paris, Guillaumin, 1886; in-8°.

BONFILS (HENRI) — *Lehrbuch des Völkerrechts*, übersetzt von A. Groch, Berlin, 1904; in-8°. — Une nouvelle édition française est en cours de publication.

MARTENS (BARON CHARLES DE) — *Manuel diplomatique ou précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques*; Paris, Treuttel et Würtz, 1822; in-12.

MERIGNHAC (A.) — *Traité de droit public international*; Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1905-1907; 2 vol. parus; in-8°.

PIEDELIEVRE (R.) — *Précis de droit international public*; Paris, même éditeur, 1894-95; 2 vol. in-8°.

PRADIER-FODÉRÉ (P.) — *Traité de droit international public européen et américain*; Paris, Pédone, 1885-1906; 8 vol. in-8°.

RIVIER (ALPHONSE) — *Principes du droit des gens*, Paris et Bruxelles, 1896; 2 vol. in-8°.

VII. — Ouvrages divers, brochures, articles de journaux et de revues, etc.

Bibliothèque universelle et revue suisse [Lausanne], 1893, p. 449 et sqq.

Bund (der) [Berne]; nos des 10 janvier 1885, 6 et 9 décembre 1890, 6 et 7 janvier 1893.

Confédéré (le) [Fribourg] ; janvier et février 1895.

Journal de Genève ; nos des 18 juin 1890 et 14 janvier 1893.

Liberté (la) [Fribourg] ; janvier et février 1895.

O'RADIGUET (LIONEL) — *Etude sur la représentation extérieure de la Suisse* ; Delémont, 1900 ; brochure in-8°.

OTTIWELLS ADAMS (SIR FRANCIS) ET CUNNINGHAM (C.-D.) — *La Confédération suisse* ; édition française, par H. G. Loumyer ; Bâle, Genève et Lyon, Georg, 1890 ; in-8°.



TABLE

	Pages
Avant-propos	V

Première partie.

Note liminaire	I
CHAPITRE PREMIER. — La représentation extérieure de la Suisse avant 1798.	3
CHAPITRE II. — De 1798 à 1848.	
Section 1 — La République helvétique	12
Section 2 — L'Acte de Médiation.	16
Section 3 — Le Pacte de 1815	19
CHAPITRE III. — De 1848 à 1910.	
Section 1 — Sous la Constitution de 1848	24
Section 2 — Sous la Constitution de 1874	38
Appendice	56

Deuxième partie.

CHAPITRE PREMIER. — Considérations générales.	
Section 1 — Sur le rôle international de la Suisse . . .	63
Section 2 — Sur l'état présent de sa représentation extérieure	67
CHAPITRE II. — Les légations considérées comme institutions de droit public suisse.	
Section 1 — Interprétation des articles constitutionnels. — Systèmes en présence. — Compétence du Conseil fédéral et des Chambres	74
Section 2 — Légations régies par des arrêtés fédéraux	81

	Pages
Section 3 — Légations auxquelles ne s'applique aucune disposition législative	90
Section 4 — Nécessité et moyens de modifier le droit public fédéral en matière de légations	93
Section 5 — Quelques mots de droit international	100
CHAPITRE III. — Situation juridique du personnel des légations	105
Section 1 — Recrutement du personnel	106
Section 2 — La situation du personnel des légations en droit administratif fédéral	110
Section 3 — Le personnel des légations et le code pénal fédéral de 1853	121
Section 4 — Esquisse d'un programme de réformes	124
CHAPITRE IV. — Conclusion: Le rôle et l'avenir de la diplomatie suisse	126
Bibliographie	135
Table	139



